10
Internationaal Strafhof

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Goedkeuring en uitvoering voor de wetgeving op Koninkrijksniveau van de op 10 en 11 juni 2010 te Kampala aanvaarde wijzigingen van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (Trb. 2011, 73) (33865-(R2024));**
- **het wetsvoorstel Uitvoering van de op 10 en 11 juni 2010 te Kampala aanvaarde wijzigingen van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (Trb. 2011, 73) (33866).**

De **voorzitter**:
Ondertussen is ook de minister van Veiligheid en Justitie gearriveerd. Ik heet hem van harte welkom. De spreektijden zijn stevig, dus laten we snel beginnen. Ik geef het woord aan de eerste spreker van de zijde van de Kamer, de heer Sjoerdsma. Zijn spreektijd is acht minuten.

De algemene beraadslaging wordt geopend.

De heer **Sjoerdsma** (D66):
Voorzitter. Ik geloof in het Internationaal Strafhof. Het is een van de belangrijkste instrumenten tegen straffeloosheid die wij hebben. In de periode 2005-2007 reisde ik veel door Sudan. Daar was het strafhof een bron van hoop voor de slachtoffers van de misdaden die in Darfur waren gepleegd. Die misdaden lagen nog vers in het geheugen en vonden op dat moment zelfs nog plaats, maar er was hoop dat er gerechtigheid zou komen, want er was het strafhof. Ik herinner mij ook hoe Soedanese ministers ongemakkelijk op hun stoel schuifelden als Nederlandse ministers het gesprek afsloten met "see you in The Hague".

Het strafhof gaat en draait om de preventie van misdaden, de bescherming van getuigen en slachtoffers en de berechting van daders. Het feit dat het strafhof bestaat en dat daders vroeg of laat voor de rechters moeten verschijnen, heeft een enorm effect op die daders. Daar gaat een preventieve werking van uit. Straffeloosheid is daarmee niet meer een gegeven. Dat alles maakt het strafhof van onschatbare waarde. Tegelijkertijd moet ik tot mijn spijt constateren dat het strafhof onder enorme druk staat. Het piept en het kraakt. Het aantal veroordelingen stokt. De zaak tegen de Keniaanse president is uiteengevallen. Het draagvlak onder Afrikaanse staten neemt af. Oorlogsmisdadiger Al-Bashir mag Zuid-Afrika — dat is ook een staat die zich bij het ICC-verdrag heeft aangesloten — gewoon verlaten. Om nog maar te zwijgen van het structurele tekort aan middelen.

In dat sentiment sta ik niet alleen. De afgelopen zomer stond in The Huffington Post een oproep van maar liefst zestien ministers van Buitenlandse Zaken die opkwamen voor het strafhof. Zestien landen vinden dat het strafhof beter kan, beter moet, maar ook meer steun verdient. Tot mijn verbazing stond de handtekening van Nederland, nota bene het gastland van het strafhof, er niet onder. De minister wist ervan. Hij wilde ondertekening uit verschillende regio's. Dat is natuurlijk logisch en te begrijpen, maar het roept ook wel de vraag op waarom hij uiteindelijk niet heeft getekend. Ik wil vandaag dan ook van de gelegenheid gebruikmaken om de minister van Buitenlandse Zaken op te roepen om zich zichtbaarder en meer in te zetten voor het strafhof. Daar is nu, meer dan ooit, alle reden toe.

De Kampala-amendementen, die uiteraard zijn vernoemd naar de plaats in Uganda waar ze tot stand zijn gekomen, zijn de aanleiding voor dit debat. Deze amendementen voegen agressie en het gebruik van verboden wapens in bewapende interne conflicten als misdrijf toe aan de rechtsmacht van het strafhof. Het is een lovenswaardig idee: het strafbaar stellen van agressie tegen andere staten, met hopelijk een afschrikwekkende werking. Het is echter ook een toevoeging waar mijn fractie vragen bij heeft. Zij maakt de positie van het strafhof er bepaald niet makkelijker op.

De heer **Servaes** (PvdA):
Ik heb natuurlijk met interesse naar de heer Sjoerdsma geluisterd, met name naar zijn inleiding. Het was een bevlogen en bewogen verhaal. Nu hij aan de inhoudelijke duiding begint, gebruikt hij precies dezelfde woorden als hij vandaag in de media gebruikte. Hij sprak namelijk van de toevoeging van een misdaad aan het mandaat van het strafhof. Ik ken de heer Sjoerdsma als een grote steunpilaar, als een grote supporter van het strafhof. Was dat misdrijf echter niet allang opgenomen in het oorspronkelijke Statuut van Rome, in artikel 5?

De heer **Sjoerdsma** (D66):
Absoluut. Het staat in artikel 5. Omdat er bij de vaststelling van het Statuut en bij de oprichting van het strafhof geen overeenstemming kon worden bereikt over de definitie van agressie, is het tot nu een dode letter geweest. In die zin heeft de heer Servaes natuurlijk gelijk. Het is geen toevoeging, maar een nadere definiëring — een activering, zou ik zeggen — van dat deel van het Statuut van Rome.

De heer **Servaes** (PvdA):
De heer Sjoerdsma gaat over zijn eigen woorden, maar ik zou het dan wel zuiver vinden, gelet op het karakter van het debat, om het ook precies zo te omschrijven. Het gaat over de nadere definiëring en de manier waarop dit misdrijf toegepast wordt door het strafhof. De suggestie dat het strafhof nu een uitbreiding van het mandaat krijgt, is natuurlijk niet conform de werkelijkheid.

De heer **Sjoerdsma** (D66):
Nee, maar dan moeten we ook wel echt zuiver zijn. Het gaat natuurlijk niet om een uitbreiding van het mandaat, maar wel om een uitbreiding van dat wat het strafhof daadwerkelijk dagelijks doet. Op dit moment hoeft het geen zaken te behandelen die te maken hebben met het misdrijf agressie. Het behandelt die zaken ook niet. In dat opzicht had de kwalificatie "toevoeging" niet op het mandaat moeten slaan, maar wel op de dagelijkse werkzaamheden van het strafhof. Dat is ook precies waar een aantal van mijn zorgen omtrent deze amendementen liggen.

Genocide, oorlogsmisdrijven, misdaden tegen de menselijkheid: het zijn de meest ernstige schendingen van de rechten van de mens. Universeel barbaars, mensonterend

en misdadig. Misdrijven op een schaal die de hele mensheid schokken, misdrijven gericht tegen het individu, tegen mensen en groepen. Het misdrijf agressie stelt echter iets anders centraal: het schenden van de soevereiniteit, de territoriale integriteit of de politieke afhankelijkheid van een staat, iets wat bepaald niet vaak universeel onbetwist is. Hoe verhoudt het misdrijf agressie zich tot de andere misdrijven onder het Statuut van Rome? Is de minister bereid om, in navolging van Noorwegen, erop in te zetten dat het Internationaal strafhof zijn jurisdictie met de hoogste prioriteit inzet voor de bestrijding van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden, om ervoor te zorgen dat deze misdaden de aandacht krijgen die ze verdienen en om ervoor te zorgen dat het misdrijf agressie niet ten koste gaat van de schaarse capaciteit die nu al beschikbaar is?

Dan kom ik bij de definitie van het begrip "agressie". Hoe kan effectief bepaald worden of het gebruik van geweld te definiëren is als agressie? Meer dan andere misdrijven onder het Statuut van Rome heeft het misdrijf agressie een politieke component. Wat de ene staat kan ervaren als een daad van agressie, is voor een andere misschien wel een heroïsche humanitaire interventie en vice versa. In de toelichting staat dat het om gevallen moet gaan waarover in de wereldgemeenschap brede consensus bestaat dat die agressie betreffen. Wat moet worden verstaan onder brede consensus? Ik vraag dat omdat gevallen waarbij redelijkerwijs verschil van opvatting bestaat over legitimiteit en rechtmatigheid buiten de strafbaarstelling vallen. Als wij alleen al kijken naar wat Rusland en China als agressie bestempelen en wat het Westen als agressie bestempelt, rijst de vraag hoe waarschijnlijk de minister het acht dat hierover daadwerkelijk consensus bereikt zal worden. Ik heb ook een vraag over het verleden. Zou bijvoorbeeld Kosovo in 1999 door het Internationaal Strafhof als agressie kunnen worden beschouwd? Hoe moet agressie als misdrijf zich gaan verhouden tot responsibility to protect? Zal het strafbaar stellen van agressie niet ook een remmende werking hebben op de verdere ontwikkeling van de verantwoordelijkheid om te beschermen?

Dan de timing van dit amendement. Ik zei het al tijdens mijn introductie: het Internationaal Strafhof piept en kraakt. Dat zien wij vooral in Afrika, waar het draagvlak ervoor in het geding komt. Vorig jaar werd op het nippertje voorkomen dat Kenia de vergadering van de statenpartijen zou verlaten. Dat baart mijn fractie grote zorgen. Kan de minister toezeggen dat hij komt met een initiatief om met de belangrijkste criticasters op het Afrikaanse continent te proberen dat draagvlak te verhogen en om over onze zorgen te spreken zonder al te veel toe te geven aan de wezenlijke elementen van het Statuut van Rome? Hij moet wel proberen om die staten binnen boord te houden. Nu bekruipt mij soms het gevoel dat die kritiek daar maar mag aanzwellen zonder dat wij daarop inzetten.

Ik zou ook meer aan de onderkant willen zien. Waarom zet Nederland niet in op bijvoorbeeld studiebeurzen voor studenten uit Afrikaanse landen op het gebied van internationaal recht om ook op die manier het draagvlak voor het Internationaal Strafhof in Afrikaanse staten hoger te krijgen?

Mijn fractie is ook bezorgd over de samenwerking van staten met het Internationaal Strafhof. De aanklager heeft de zaak tegen president Kenyatta van Kenia moeten intrekken, dit omdat de Keniaanse regering niet voldoende meewerkt bij het aanleveren van informatie en ook omdat getuigen werden geïntimideerd. Dat laat zien dat het vervolgen van een zittend staatshoofd onmogelijk kan worden gemaakt als staten niet meewerken. Ik vraag de minister, vooral met betrekking tot die getuigen, om meer geld uit te trekken voor de bescherming van getuigen en slachtoffers. Dan kun je zo'n zaak als tegen Kenyatta misschien wel overeind houden.

Ik noemde in mijn introductie al president Al-Bashir van Darfur, die naar Zuid-Afrika mocht vertrekken, daar mocht rondlopen en ook weer Zuid-Afrika mocht verlaten. Zuid-Afrika is een ondertekenaar van het Statuut van Rome. Ik vond dat het oorverdovend stil was nadat dat gebeurde, terwijl in 2010 Al-Bashir afreisde naar Tsjaad en Ashton zich meteen uitsprak. Meteen was er een démarche van de Europese Unie in N'Djamena. Wat heeft de minister bilateraal en in EU-verband gedaan om deze kwestie met Zuid-Afrika op te pakken? Is de minister bereid toe te zeggen om te werken aan een gemeenschappelijk EU-antwoord op dit soort schendingen van de afspraken van het Internationaal Strafhof? Dat is belangrijk, want de aanklager is nu zelfs genoodzaakt om het onderzoek naar Darfur tijdelijk stil te leggen. Als het strafhof zich niet gesteund weet door grootmachten, dan biedt dat vrij spel aan gruwelijkheden.

Het strafhof kampt met een continu tekort aan middelen. De kwaliteit van de zaken lijdt onder een gebrek aan capaciteit en de Veiligheidsraad verwijst nog zaken door zonder ook een financiële bijdrage te leveren. Ik zou graag zien dat de minister zich binnen de Assembly of States Parties hard maakt voor een automatische ophoging van de begroting van de aanklager naarmate er meer zaken worden geopend om zo de kwaliteit van de zaken te bewaken. Ik krijg graag een toezegging.

De notie dat het strafhof een doel heeft en juist versterking nodig heeft, moet hoger op de internationale agenda. Het strafhof verkeert wel in zwaar weer. Nederland als gastland moet juist alles doen om het strafhof te steunen, om al die slachtoffers de gerechtigheid te geven die zij verdienen. Mijn fractie heeft wel twijfels over agressie als misdrijf en de uitwerking daarvan, met name op het terrein waar het de positie van het hof misschien wel bemoeilijkt. Dat maakt het voor mijn fractie des te belangrijker dat deze minister nu meer werk maakt van het draagvlak voor het hof. Ik hoor graag op welke wijze de minister onze suggesties wil oppakken.

☐

De heer **Van Nispen** (SP):
Voorzitter. Toen op 17 juli 1998 in de Italiaanse hoofdstad het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof tot stand kwam, werd bepaald dat het hof rechtsmacht heeft over vier misdrijven: genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en het misdrijf agressie. Vanwege meningsverschillen werd besloten dat het strafhof pas rechtsmacht zal uitoefenen over het misdrijf agressie zodra dit misdrijf nader is omschreven en zodra is vastgelegd onder welke voorwaarden het hof rechtsmacht uitoefent met dit betrekking tot het misdrijf agressie. In 2010, in Kampala, werden deze hordes genomen. Dat was het resultaat van langdurige onderhandelingen. Het in Uganda bereikte akkoord, de Kampala-amendementen die we vandaag bespreken, werd bij consensus aangenomen. Deson-

danks valt het misdrijf nog niet onder de rechtsmacht van het strafhof, want eerst moet dit akkoord door 30 statenpartijen worden bekrachtigd of aanvaard. Daarnaast moet het akkoord worden geactiveerd in een speciale zitting die na 1 januari 2017 moet plaatsvinden.

Er is inderdaad de nodige kritiek te leveren op het te Kampala bereikte akkoord. Te denken valt aan de opt-outverklaring waarmee landen zich kunnen onttrekken aan de rechtsmacht van het hof. Overigens is dat beperkt tot agressie. Ik denk ook aan de zogenoemde drempelclausule, waardoor alleen de ernstigste daden van agressie berecht kunnen worden. Over deze clausule heb ik nog een vraag, die eerder in de nota naar aanleiding van het verslag niet helemaal duidelijk is beantwoord. De clausule houdt in dat niet iedere vorm van agressie voor het Internationaal Strafhof kan komen. Het moet gaan om de ernstigste gevallen waarover in de wereldgemeenschap brede consensus bestaat. De vraag die daarbij opkomt, heeft mijn collega Sjoerdsma ook al gesteld: wanneer is er sprake van een dergelijke brede consensus in de wereldgemeenschap? Hoe meet je zoiets? Kan de minister hierop nader ingaan?

Er is ook kritiek mogelijk op de timing van de uitbreiding van de rechtsmacht. Het strafhof ligt de laatste jaren meer en meer onder vuur. Er wordt getwijfeld aan de effectiviteit ervan. Het hof worstelt met de legitimiteit. Vragen die worden gesteld zijn of de uitbreiding van de rechtsmacht niet juist een bedreiging voor het strafhof vormt en of er niet eerst gestreefd moet worden naar meer steun voor het strafhof. Hoe reageert de minister hierop? Ondanks deze kritiek vindt de SP het belangrijk dat de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof wordt uitgebreid. Toen het na de Tweede Wereldoorlog opgezette Neurenbergtribunaal in 1946 een oordeel uitsprak, werd vastgesteld dat het misdrijf agressie het ultieme internationale misdrijf is. Het is een misdrijf waaruit veel andere misdrijven voortvloeien. Het kabinet schrijft in de nota naar aanleiding van het verslag ervan uit te gaan dat de uitbreiding van de rechtsmacht de effectiviteit van het Internationaal Strafhof vergroot en verder bijdraagt aan de strijd tegen straffeloosheid en aan een stabiele internationale rechtsorde. De SP hoopt daar zeer op. Verder mag er verwacht worden dat er een afschrikwekkende werking van uitgaat. De in Kampala bereikte consensus is ook heel belangrijk. Ik heb nog een aantal vragen over de voortgang. Kan de minister aangeven hoeveel landen de Kampala-amendementen inmiddels hebben bekrachtigd of aanvaard? Zal het benodigde aantal van dertig op tijd worden gehaald? Heeft de minister verder zicht op statenpartijen die overwegen een opt-outverklaring te tekenen? Kan de minister aangeven of Nederland tijdens de activeringsbijeenkomsten volledige steun zal geven aan het te Kampala bereikte akkoord? Worden er tijdens die zitting obstakels verwacht?

Ik noemde het zojuist al: het debat in de Tweede Kamer van vandaag over de uitbreiding van de rechtsmacht, dat speelt tegen de achtergrond van grote en toenemende kritiek op het functioneren van het Internationaal Strafhof. Die kritiek is soms onterecht, maar helaas geregeld ook wel gerechtvaardigd. Feit is dat het hof, ondanks zijn dertienjarig bestaan en de 1,1 miljard euro aan budget, slechts twee veroordelingen heeft kunnen uitspreken. Dat zijn twee successen op zich, maar ze staan wel in schril contrast met de verwachtingen aan het eind van de vorige eeuw.

Een andere recente teleurstelling is bijvoorbeeld dat de hoofdaanklager van het Internationaal Strafhof de handdoek in de ring heeft gegooid betreffende de zaak tegen de Keniaanse president Kenyatta. Dat is al genoemd. Dat gebeurde vanwege gebrekkig bewijs. Vanwege onvoldoende medewerking van de VN-Veiligheidsraad voelde de aanklager zich genoodzaakt om een onderzoek naar oorlogsmisdaden in Darfur stil te zetten. Ook is er wel het verwijt dat het strafhof zich bedient van overwinnaarsrecht. Er is aanhoudende kritiek van een aantal landen in Afrika op het strafhof, onder andere vanwege vermeende vooringenomenheid tegen Afrikaanse landen. Dat heeft er onder andere toe geleid dat sommige Afrikaanse landen niet meewerken aan de uitvoering van het arrestatiebevel tegen de Soedanese president Omar Al-Bashir, zoals onlangs nog Zuid-Afrika. Kan de minister aangeven wat er door Nederland wordt gedaan om Afrikaanse landen bij het strafhof te houden? Die vraagt speelt sterk bij mijn fractie.

Ik kom dan op de gebrekkige getuigenbescherming in sommige landen. In het Kenia-proces bijvoorbeeld is één getuige vermoord en worden zeker vier getuigen vermist. Dat is uitermate ernstig. Het verklaart deels ook waarom zaken soms mislukken. Heeft de minister mogelijkheden om zich in te zetten voor verdere verbetering van de getuigenbescherming? Wat zou er kunnen of moeten gebeuren?

Aanvankelijk traden veel landen toe tot het Statuut van Rome, maar sindsdien zijn er nauwelijks nieuwe landen bijgekomen. 123 landen zijn nu lid, maar belangrijke landen als de Verenigde Staten, Rusland en China — permanente leden van de VN-Veiligheidsraad — zijn dat niet. Kan de minister nader ingaan op de manier waarop ook deze landen worden aangemoedigd om toe te treden? Welke inspanningen verricht Nederland daar concreet voor en hoe regelmatig wordt daar bijvoorbeeld op aangedrongen? Ook andere belangrijke landen zijn nog geen partij bij het verdrag, zoals Oekraïne en Irak. Dringt Nederland ook bij deze landen aan op lidmaatschap?

Ik sluit af. We bespreken vandaag ook de wijziging van de Wet internationale misdrijven, waarmee het misdrijf agressie ook in deze Nederlandse wet wordt opgenomen. Nederland heeft daarmee rechtsmacht wanneer een internationaal misdrijf is begaan tegen een Nederlander of door een Nederlander. Nederland zou rechtsmacht kunnen uitoefenen vanaf het moment waarop de wet in werking treedt. Dat is heel goed mogelijk voordat de wijzigingen in het statuut van het Internationaal Strafhof in werking zijn getreden. Dat vindt de regering echter onwenselijk. Ik begrijp dat niet zo goed. Ik vind de redenering niet overtuigend. Ik begrijp wel dat vervolging en berechting in Nederland niet altijd mogelijk zal zijn en dat het gaat om zaken met een politieke dimensie. Dat neemt toch niet weg dat wij als Nederland vinden dat dit ook strafbaar moet worden in onze nationale Wet internationale misdrijven? Los van de problemen die er kunnen zijn met vervolging is er toch niet echt een goed argument om onze wet voorlopig niet in werking te laten treden? Wat is daarop de reactie van de minister? Ik denk dat ik deze vraag aan de minister van Veiligheid en Justitie moet stellen.

☐

De heer **Taverne** (VVD):
Voorzitter. Bij de werking van het Internationaal Strafhof lijkt men ervan uit te gaan dat wanneer je een conflict maar

in een rechterlijke machine gooit, er automatisch een mooie oplossing uitkomt. Anders dan andere tribunalen staat het Internationaal Strafhof daarbij niet altijd open voor verschillende vormen van vredesonderhandelingen. Ook erkent het geen veiligheidskleppen, zoals de "political question"-doctrine, die het rechters mogelijk maakt om gevoelige politieke kwesties buiten de deur te houden. Dat betekent dat over iedere zaak een juridisch oordeel zal moeten worden geveld, ook al leent een zaak zich daar niet voor. Dat blijkt ook uit de eerder aangehaalde Kenyattazaak. Nog los van de vraag of die zaak überhaupt wel bij het Internationaal Strafhof thuishoorde, had het hof er misschien verstandig aan gedaan om die zaak te laten schikken, maar daar is het nooit van gekomen. Het resultaat was een door juridisering gedicteerde nederlagenstrategie die het Internationaal Strafhof nu in een kwetsbare positie heeft gebracht.

In Afrika neemt het vertrouwen in het Internationaal Strafhof met rasse schreden af. In oktober 2013 stonden Afrikaanse landen op het punt om groepsgewijs het Statuut van Rome op te zeggen. Te verwachten valt dat Afrikaanse staten zelf geen zaken meer naar het hof zullen verwijzen en ook niet meewerken aan de zaken tegen Afrikanen die wel worden aangebracht, door de aanklager of door de Veiligheidsraad.

Wanneer geredeneerd wordt dat Nederland als gastland van het Internationaal Strafhof een bijzondere verantwoordelijkheid heeft, dan bestaat die er volgens de VVD in dat we ervoor moeten zorgen dat het hof zijn autoriteit behoudt en op voldoende draagvlak kan blijven rekenen. Het door de regering min of meer ontkennen dat er iets met het Internationaal strafhof aan de hand is, helpt daar niet bij.

Dat is het beeld dat naar voren komt uit de memorie van toelichting bij de goedkeuringswet en de nota naar aanleiding van het verslag. Nederland lijkt kritiekloos aan te lopen achter een instelling die misschien zelf niet meer precies weet welke kant zij op moet. Op die manier kijkt Nederland toe hoe het Internationaal Strafhof mogelijk implodeert, met alle negatieve gevolgen voor de economische positie en de vrede-en-veiligheidsreputatie van Den Haag. Naar het oordeel van de VVD-fractie past die opstelling niet bij de vermeende bijzondere verantwoordelijkheid die Nederland voor het hof heeft.

In mijn bijdrage wil ik alleen ingaan op aspecten van de goedkeuring en niet van de uitvoering van de Kampala-amendementen, want zonder goedkeuring geen uitvoering. Bovendien besteed ik enkel aandacht aan de amendementen die betrekking hebben op het misdrijf agressie.

Gedurende de afgelopen decennia zijn er veel pogingen ondernomen om agressie juridisch te omschrijven, maar deze zijn eigenlijk zelden gelukkig geweest en hebben zelden tot een goed resultaat geleid. Daarom is men er niet in geslaagd om het delict te omschrijven in de oorspronkelijke tekst van het Statuut van Rome en heeft men het op de agenda gezet van de eerste Review Conference, met excuus voor de Engelse terminologie. Dat was een beetje om geen gezichtsverlies te lijden. Je kunt niet doen alsof je zeer krachtdadig iets nieuws opricht, terwijl je vervolgens faalt om een aantal concretiseringen aan te brengen. Uiteindelijk is dat de achtergrond van de tekst die nu voorligt. Het is opmerkelijk dat dit feit achterwege wordt gelaten in de procesbeschrijving van de totstandkoming in de memorie van toelichting.

Hoe dan ook, de tekst over het misdrijf agressie mist scherpte. Politiek gezien is dat misschien niet zo'n probleem en valt het wel te begrijpen, maar met strafbaarstellingen kun je niet experimenteren, die moeten vlijmscherp zijn. Ik weet mij in de aanwezigheid van onze minister van Veiligheid en Justitie, die daar ongetwijfeld oog voor zal hebben. De delictsomschrijving is te onbepaald en in strijd met het legaliteitsvereiste, waardoor de rechten van verdachten potentieel worden veronachtzaamd. Daarbij komt dat op het plegen van daden van agressie wel de algemene verweren van het Statuut van Rome van toepassing zijn, maar niet de specifieke. Door de vaagheid van de bepaling zou steun aan bijvoorbeeld ISIS mogelijk als agressie kunnen worden bestempeld, terwijl het Statuut van Rome niet het verweer van humanitaire interventie toelaat.

Het is opmerkelijk dat de regering kennelijk wel dit soort verweren leest in de tekst van de amendementen, althans, zo begrijp ik uit de toelichting. Zo leveren gewelddadige activiteiten naar het oordeel van de regering geen misdrijf agressie op als zij voortkomen uit de responsibility to protect. Die opvatting valt echter niet te herleiden tot de tekst van de amendementen.

De heer **Servaes** (PvdA):
Ik wou eigenlijk al eerder aan de heer Taverne vragen of hij het begrip "trias politica" nog eens kon uitleggen, toen hij al die rechtszaken van commentaar voorzag, maar daar komen we misschien later op terug. Hij poneert de stelling dat de definitie van agressie waartoe de 123 lidstaten van het Statuut van Rome vijf jaar geleden zijn gekomen, scherpte mist. Kan de heer Taverne uitleggen hoe zijn oordeel daarin zoveel scherper is dan het oordeel van alle 123 lidstaten die unaniem achter die definitie zijn gaan staan?

De heer **Taverne** (VVD):
Ik zou mij hier niet willen aanmatigen om de oordeelsvorming van al die 123 lidstaten van een eigen beoordeling te voorzien. Ik ben hier omdat dit parlement, althans deze Kamer daarvan, vandaag onder andere debatteert over een delictsomschrijving, onder de invloed waarvan ook wij uiteindelijk zullen komen te staan. Het maakt mij dan eerlijk gezegd niet zo veel uit wat die andere 123 lidstaten daar in een onderhandelingsproces van tien jaar van hebben gevonden. We debatteren nu over de goedkeuringswet en de uitvoeringswet. Het gaat nu om de vraag of wij hier in de Tweede Kamer van oordeel zijn dat deze delictsomschrijving voldoende scherp is om een toepassing te kunnen krijgen.

De heer **Servaes** (PvdA):
Het is zeker waar dat we daarom hier nu zijn, maar mijn vraag was hoe de heer Taverne verklaart dat alleen hij tot de conclusie komt dat de definitie niet scherp genoeg is. Laat ik het nog scherper zeggen. Niet alleen die 123 lidstaten vonden dit wel een adequate definitie, nota bene de juridisch adviseur van de Verenigde Staten, die bij het gehele onderhandelingsproces betrokken is geweest, heeft aan het eind geconcludeerd dat we er met deze definitie en met deze afspraken over de werkwijze zijn. De heer Taverne weet net als ik dat de Verenigde Staten in dit hele proces uiterst kritisch zijn geweest, maar zelfs zij kwamen uiteindelijk tot de conclusie dat ze met deze definitie aan de slag zouden kunnen gaan. Kan het lid Taverne dus misschien

toch nog eens uitleggen hoe hij tot een ander oordeel is gekomen en waarom hij zegt: nee, volgens mij hebben al die 123 lidstaten plus die ene het helemaal verkeerd gezien?

De heer **Taverne** (VVD):
Dat zal ik doen, maar slechts nadat ik heb vastgesteld dat zelfs de betrokkenheid van de Amerikanen er niet toe heeft geleid dat de Verenigde Staten nu enthousiast partij zijn geworden bij het Internationaal Strafhof. Kennelijk hebben ze hier dus niet zo heel veel vertrouwen in. En dat van die 123 lidstaten kan wel zo zijn, maar ik stel ook vast dat niet al die 123 lidstaten het hebben geratificeerd. Uiteindelijk is dat natuurlijk het springende moment. Je kunt uitonderhandelen wat je wilt, maar uiteindelijk is de definitieve toets in het parlement; mits er parlementaire toestemming is vereist, wat hier gelukkig het geval is. Ik geloof dat er tot nu toe 23 landen hebben geratificeerd, dus er zijn er nog 100 te gaan. Ik sluit niet uit dat er in 100 landen nog soortgelijke bezwaren spelen als die ik hier naar voren breng.

De **voorzitter**:
Gaat u die bezwaren nog bespreken? Dat was namelijk de vraag van de heer Servaes.

De heer **Taverne** (VVD):
O ja. Nou, ik wil met alle genoegen hier de delictsomschrijving met de heer Servaes doornemen. Maar ik weet niet of dat het debat ten goede komt, en daarom heb ik hier maar mee volstaan. Hij kent de delictsomschrijving ongetwijfeld, dus hij weet ook waar de mogelijke zwakke plekken zitten. Zijn vraag was waarom ik namens de VVD van mening ben — ik spreek hier namens de 40 leden van de VVD-fractie — dat deze delictsomschrijving niet voldoende scherp is. Nou, dat komt doordat er, zeker in combinatie met de toelichting van de regering, nog te veel vragen openstaan over de reikwijdte van deze omschrijving: hoever gaat die?

Eigenlijk was ik in mijn tekst net bij dat punt gekomen. Het is geen onbelangrijk gegeven dat de regering een verweer leest in de responsibility to protect. Maar de VVD-fractie bijvoorbeeld doet dat niet, al was het maar omwille van het Weens Verdragenverdrag, dat uitgaat van de tekst van een verdrag en daarmee ook van de in amendementen vastgelegde voorzieningen. Het gaat dus niet om wat de regering ergens in leest, het gaat om wat er daadwerkelijk stáát. Derhalve is het nog opmerkelijker dat de regering stelt dat het de bedoeling is dat gevallen waarin redelijkerwijs een verschil van opvatting kan bestaan over de legitimiteit of rechtmatigheid van het optreden, buiten de definitie vallen. Dit doet ze met een verwijzing naar twee understandings die als bijlagen bij de resolutie zijn gevoegd, die de tekst van de amendementen vaststellen. Nogmaals, volgens het Weens Verdragenverdrag geldt de tekst van het verdrag primair als de uitdrukking van de verdragspartijen. Die zwijgt hierover in alle talen. Bovendien zou een dergelijke uitzondering juist in de tekst zelf moeten staan om kracht te hebben en om de reikwijdte van het strafwaardige gedrag scherp te omlijnen. Dat is hier uitdrukkelijk niet gebeurd. De regering voert met een soort circumstantial evidence aan dat het zo'n vaart wel niet zal lopen. Dat is mijn fractie net iets te ongewis.

De heer **Van Nispen** (SP):
Ik aarzel even, want ik denk dat de minister dit prima kan uitleggen. De reden dat de humanitaire interventie niet in zo'n delictsomschrijving kan worden opgenomen, is dat het internationaal recht voortdurend in ontwikkeling is. Dat weet de heer Taverne ook. Het gaat hier om het ernstigste misdrijf, het ultieme misdrijf, namelijk agressie, waar vele misdrijven uit voortvloeien. Dat betreft dus het overtreden van het verbod op geweld, zoals is vastgelegd in het internationaal recht. Aangezien die vraagstukken in ontwikkeling zijn, kun je het niet op dezelfde manier doen als in het nationale recht, waarbij je in het Wetboek van Strafrecht een delictsomschrijving vaststelt die heel concreet en duidelijk is, met bestanddelen die het Openbaar Ministerie als vervolgende instantie vervolgens moet bewijzen. De heer Taverne zoekt volgens mij naar kritiekpunten, maar zijn kritiek is zeer onredelijk. Waar is hij precies bang voor als Nederland onder invloed komt van deze delictsomschrijving?

De heer **Taverne** (VVD):
Ik ben nergens bang voor, maar we kunnen niet overzien hoe deze bepaling zal worden uitgelegd. We keuren hier iets goed en dat geldt dan niet alleen voor het komende jaar, maar, gelet op de ervaring, ook voor de komende decennia. Een aantal fundamentele vragen, bijvoorbeeld over de verweren, zijn onvoldoende duidelijk beantwoord. Op basis daarvan is de VVD-fractie van mening dat je je eigen land en je eigen inwoners, als zij mogelijk later geïnvolveerd raken in een conflict of een humanitaire actie, hieraan niet kunt blootstellen als je niet weet of ze hieronder vallen of niet. Volgens mij delen de heer Van Nispen en ik de wens om het internationaal recht krachtig en effectief te laten zijn en om internationaal handelen vanuit humanitair oogpunt mogelijk te maken, maar deze bepaling zou weleens het tegenovergestelde effect kunnen hebben. Het is niet de bedoeling en misschien gebeurt het ook niet, maar we kunnen het niet uitsluiten. Eerlijk gezegd verwacht ik de heer Van Nispen op mijn weg of aan mijn zijde.

De heer **Van Nispen** (SP):
Ik zou niet weten waarom. Als je het internationaal recht en het verbod op agressie serieus neemt, moet je niet bang zijn om jezelf ook zo nodig te laten toetsen. De heer Taverne weet heel goed dat het internationaal recht in ontwikkeling is. Het verbod op het gebruik van geweld kent een aantal uitzonderingen. Die kent de heer Taverne natuurlijk als geen ander. Er is een drempelclausule. Op grond daarvan kunnen alleen de meest grove overtredingen van het verbod op geweld in het internationaal recht worden voorgelegd aan het Internationaal Strafhof. Daarom vraag ik de heer Taverne, de VVD-fractie, nogmaals waar die angst vandaan komt om te laten toetsen aan het internationaal recht, ook met het oog op die drempelclausule.

De heer **Taverne** (VVD):
Het is niet zo dat we ons niet daaraan willen blootstellen, maar niet op basis van deze te ongedefinieerde beschrijving. Dat staat los van het feit, maar dat is een apart onderwerp, dat de ontwikkeling van het internationaal recht ons leert dat het verstandig is om zo precies mogelijk te omschrijven wat je wilt bereiken. Het internationaal recht heeft namelijk de neiging om zich vooral expansief te ontwikkelen. Dat

heeft ertoe geleid dat het internationaal recht zo langzamerhand aan autoriteit aan het inboeten is. Dat is precies wat we niet willen. Nogmaals, ik ben er helemaal niet beducht voor om Nederland en Nederlandse ingezetenen onder het internationaal recht te laten vallen. Sterker nog, dat doen wij als geen ander land, omdat wij onze juridische soevereiniteit overboord hebben gezet via artikel 94 van de Grondwet. Het is echter wel verstandig om er met die kennis goed over na te denken waar we deze keer aan beginnen. Als er duidelijkere omschrijvingen zouden zijn en een aantal verweren duidelijk in de tekst van de amendementen zouden zijn opgenomen, zouden we een heel aantal vragen al niet meer hebben. Kortom, het is niet zozeer een kwestie van niet willen. Het is meer de vraag of het verstandig is op basis van hetgeen er nu ligt.

Ten slotte valt de stelling van de regering dat twijfelgevallen op grond van de eerder genoemde understandings buiten het misdrijf agressie vallen daarin werkelijk niet te lezen, zelfs niet met behulp van de meest creatieve interpretatie. In de understandings wordt slechts verklaard dat, bij het beantwoorden van de vraag of bepaalde gedragingen in acht moeten worden genomen, het misdrijf uit drie bestanddelen bestaat en dat die alle drie moeten worden vervuld, wil er sprake zijn van agressie. Dat heeft geleid tot een aantal vragen bij de VVD-fractie.

Is de minister van mening dat de delictsomschrijving zodanig scherp is dat zij voldoet aan het "nulla poena"-beginsel, dat deel uitmaakt van de nationale en internationale mensenrechtencatalogus? Is de regering, met steun van de minister voor de amendementen, van oordeel dat het algemeen belang van de bevordering van het internationaal recht, zoals vastgelegd in onze Grondwet, zo ook het beste is gediend, juist om onze politieke en militaire leiders in de toekomst te vrijwaren van strafzaken wanneer zij, bijvoorbeeld op basis van humanitaire overwegingen, besluiten geweld te gebruiken? Waar in de tekst van de amendementen vindt de minister de grondslag voor zijn stelling dat activiteiten in het kader van de responsibility to protect buiten de delictsomschrijving vallen? Of gaat het hier misschien alleen om een inschatting van de minister? Hoeveel waarde moet aan de eerder genoemde understandings worden gehecht, nu volgens het Weens Verdragenverdrag alleen de tekst van het verdrag of de toevoegingen daaraan bepalend zijn?

Ik noemde de Verenigde Staten al even. De kans dat de VS en andere grootmachten als China en Rusland ooit partij zouden worden bij het Statuut van Rome was al niet heel groot, maar met de toevoeging van het misdrijf agressie, zelfs nu de Amerikanen actief hebben meegepraat, lijkt de kans op toetreding toch wel definitief verkeken. Juist omdat deze landen vaak betrokken zijn bij militaire acties, hebben zij er geen behoefte aan om zich in het onbekende apparaat van het Internationaal Strafhof te begeven. De Assembly of States Parties en Nederland leken zich niet bewust van dit risico. Althans, de regering maakt op pagina 5 van de memorie van toelichting met instemming melding van het feit dat de assembly deze landen nadrukkelijk bij de discussies over de tekst van de amendementen heeft betrokken, hoewel ze — dat zeg ik nogmaals — geen partij zijn bij het statuut. Het is hartstikke fijn dat dit gebeurd is, maar ik wil graag van de minister weten wat dan de toegevoegde waarde van die betrokkenheid is.

Nu het Internationaal Strafhof de steun van Afrikaanse staten in een rap tempo aan het verliezen is — collega Sjoerdsma heeft daar al aan gerefereerd — is de vraag of het verstandig is om het draagvlak op deze manier nog verder onderuit te halen.

De heer **Servaes** (PvdA):
Het debat van vanavond is best ingewikkeld, met veel juridische details. Ik hecht er dan ook aan dat we het zo zuiver mogelijk houden. We hebben eerder even een debatje gevoerd over de appreciatie van de Verenigde Staten, maar misschien is het goed als ik even met de heer Taverne deel wat de legal adviser van de Amerikaanse delegatie naar Kampala na afloop van de conferentie zei. Hij zei dat het er aanvankelijk op leek dat niet alle verdragspartijen genegen waren de Veiligheidsraad een rol te geven in dit verhaal. Uiteindelijk concludeert hij in zijn statement met tevredenheid: "the States Parties rejected solutions that provided for jurisdiction without a Security Council or consent-based screen". Met andere woorden, juist omdat de Veiligheidsraad zo'n belangrijke rol heeft gekregen en juist omdat de Verenigde Staten het vetorecht kunnen toepassen in de Veiligheidsraad — dat weet de heer Taverne ook — zijn zij op dit punt bediend. De twijfel van de VS zat dus juist niet in de toevoeging van het misdrijf agressie, maar in de andere punten, waar de Veiligheidsraad geen rol in heeft. Het zou goed zijn als de heer Taverne deze lezing kan bevestigen.

De heer **Taverne** (VVD):
Ik neem aan dat wat collega Servaes net voorleest, juist is. Ik neem dat met genoegen aan. Ik ben dol op de Verenigde Staten, ik heb er vijf jaar gewoond. Ik ben dol op de Amerikanen. Maar ik stel vast dat zelfs met hun betrokkenheid, ze nog steeds geen partij zijn bij het Internationaal Strafhof. Dus met alle waardering die ik voor de Amerikanen heb, zegt het ook weer niet zo vreselijk veel. Kennelijk heeft het ze er niet toe gebracht om opeens enthousiast over het Internationaal Strafhof te worden. Dus heel eerlijk gezegd, wat is dan de waarde ervan?

De heer **Servaes** (PvdA):
De waarde daarvan is dat we vandaag niet spreken over die andere drie misdaden en de twijfel die de Verenigde Staten daarover heeft, omdat daarbij wel sprake is van het feit dat de aanklager van het hof zelf een zaak kan opnemen. Dat is de reden dat de VS uiteindelijk geen partij is geworden. Maar voor dit misdaad heeft de VS dus aan het einde van de Kampalaconferentie geconstateerd dat het in ieder geval goed is afgedekt. Ik betreur ook dat ze niet eerder lid zijn geworden, dat ze niet na Kampala lid zijn geworden, maar de stelling van de heer Taverne was: vanwege het Kampalaprotocol is de kans dat ze lid worden nog kleiner geworden. En dat is niet waar. Ze hebben juist gezegd dat dit deel, wat hen betreft, voldoende is afgedekt. Het zou dus goed zijn als we die conclusie hier samen onderschrijven.

De heer **Taverne** (VVD):
Ik stel vast dat de kans dat ze lid worden van het Internationaal Strafhof in ieder geval niet groter is geworden. Verder

laat ik de beoordeling van de heer Servaes voor zijn rekening en die van mij voor mijn rekening.

Ik heb nog een aantal vragen namens de VVD-fractie. Denkt de minister dat de kansen dat grootmachten als de VS, Rusland en China partij worden bij het Statuut van Rome door de inwerkingtreding van deze amendementen groter of kleiner zijn geworden? De heer Servaes heeft daar al een voorschotje op genomen, maar ik zou ook heel graag van de regering willen horen hoe daarover gedacht wordt.

Voorts is er de vraag of bij de inschatting daarvan het al dan niet in procedure brengen van die amendementen een rol heeft gespeeld. Hoe verhoudt die inschatting zich vervolgens tot de opmerking van de regering dat zij ervan uitgaat dat deze uitbreiding de effectiviteit van het hof vergroot. Ik kan me voorstellen dat de effectiviteit van het hof meer wordt vergroot door een groter aantal lidstaten, met name de grote landen, de grootmachten, dan door het uitbreiden van de bevoegdheden van het hof.

Er is al even iets gezegd over de effectiviteit van het hof tot nu toe. Hoewel ik zou kunnen worden beticht van economisme kan ik toch niet voorbijgaan aan het feit dat er sinds de oprichting 1 miljard euro is uitgegeven aan het Internationaal Strafhof. Dat heeft twee veroordelingen opgeleverd. Dat kan het meer dan waard zijn, maar het is nog steeds wel heel veel geld. In ieder geval kan het hof jaarlijks slechts enkele zaken berechten en vervolgen. De agressiezaken zullen er in dit voorstel aan worden toegevoegd, terwijl ze politiek en bewijsrechtelijk misschien nog wel lastiger rond te krijgen zijn dan waar het hof nu mee te maken heeft. Dat zal dus de inzet van nog meer middelen en mensen vergen, waardoor er waarschijnlijk een nog groter beslag zal worden gelegd op de beschikbare financiële middelen. Zullen de vervolging en berechting van agressiemisdrijven naar het oordeel van de regering niet leiden tot een onevenredig beslag op de middelen van het hof, waardoor de efficiëntie van deze instelling nog verder onder druk komt te staan?

Door het op deze manier uitwerken van agressie wordt een categorie geschillen binnen de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof gebracht die een sterke politieke lading hebben. Sterker nog, er wordt een zeer belangrijke rol toegekend aan de Veiligheidsraad, waardoor het politieke oordeel of een daad van agressie heeft plaatsgevonden, verbonden wordt met het juridische oordeel daarover. Dat soort politieke geschillen vraagt om een afhandeling op politiek niveau. Door ze op te dragen aan het Internationaal Strafhof worden ze juist gejuridiseerd. Dat klemt temeer, nu het strafhof juist politiek buiten de deur wil houden. Bovendien ontbreken de objectieve rechterlijke maatstaven voor de beoordeling van de gerechtvaardigdheid van dit soort acties, waardoor de beoordeling noodgedwongen een subjectief en politiek karakter zal krijgen. Behoort de beoordeling van politieke besluitvorming op het terrein van het gebruik van geweld nu juist niet thuis in het politieke forum? Zo vraag ik de regering. Is het niet verstandiger om de gedachte van een gerechtelijke procedure, met de anomalie van de betrokkenheid van de VN-Veiligheidsraad, op te geven ten gunste van de bestaande situatie, waarin de VN-Veiligheidsraad als enige met de beoordeling is belast? Volgens mij zijn wij op dat punt een aantal woordvoerders hier al genaderd. Staan het hof verder nog objectieve rechterlijke maatstaven ten dienste die bij de beoordeling van de agressiemisdrijven kunnen worden ingezet, en zo ja, welke zijn dat dan?

Het mag zo langzamerhand duidelijk zijn dat mijn fractie grote twijfels heeft bij de voorgestelde goedkeuring van de Kampala-amendementen, met name die welke zien op het misdrijf agressie. Ik heb om die reden inmiddels een amendement ingediend dat ertoe strekt om het deel van de amendementen dat is gericht op het misdrijf agressie, niet te laten goedkeuren, juist om te voorkomen dat de overige wijzigingen, toevoegingen en moderniseringen gewoon voortgang en doorgang kunnen vinden. namens mijn fractie kijk ik uit naar de beantwoording van de kant van de regering.

De heer **Servaes** (PvdA):
Ik weet niet precies of u de volle achttien minuten spreektijd hebt gebruikt, maar het was in ieder geval een uitgebreid betoog. Als ik het zelf samenvat, zit de twijfel van de VVD-fractie er vooral in dat zij er weinig fiducie in heeft dat de definitie duidelijk is. Er zit ruimte voor interpretatie in. Dat is waar, zeg ik de heer Taverne na. Dat is met ieder delict dat je in een wet zet het geval. Sterker, dat is ook het geval met de andere drie delicten, die al aan het Internationaal Strafhof worden voorgelegd. Wij hebben hier in deze Kamer heel lange discussies gevoerd over de vraag of zaken die 100 jaar gelden zijn gebeurd, nu wel of niet gedefinieerd kunnen worden als genocide. Vorige zomer, toen het in Irak gierend uit de hand liep, hebben wij hier discussies gehad over de vraag of wij nu al konden vaststellen of er sprake was van oorlogsmisdaden. Het is eigen aan het karakter van het type misdaden dat aan het Internationaal Strafhof wordt voorgelegd dat er interpretatie moet plaatsvinden. Om dan terug te keren naar de trias politica: die interpretatie is aan de rechter. Kunt u mij zeggen of u dat gegeven onderschrijft? In hoeverre is er sprake van meer interpretatie bij dit misdrijf dan bij de andere drie, waarover ook altijd veel discussie is?

De heer **Taverne** (VVD):
Het goede nieuws is dat vier vijfde van de opmerkingen van de heer Servaes op mijn instemming kan rekenen. Wij zijn het daarover eens. De heer Servaes geeft zelf aan hoe moeilijk het vaak is, terugkijkend in de geschiedenis, om definities vast te stellen en te beoordelen of iets binnen die definities valt. Juist omdat het zo ingewikkeld is en de belangen die daarbij een rol spelen zo groot en complex kunnen zijn, is het een misvatting om te denken dat het goed komt als je het maar aan een internationaal hof overlaat. Vandaar mijn eerdere opmerking: was het maar gewoon aan het oordeel van de VN-Veiligheidsraad overgelaten. Dat is niet omdat ik van mening ben dat de rechter geen goed werk verricht. Maar de vraag is of de rechter geëquipeerd is om dit type complexe, veelomvattende en veel landen rakende problemen louter op een juridische manier te kunnen beoordelen. Die discussie hebben wij ook op andere terreinen ten aanzien van de interpretatie van het recht door rechters weleens gevoerd in dit huis. Ik denk dat je misschien onrecht zou doen aan de complexiteit van dit type vraagstukken door het aan een technische rechter over te laten en, los van de VN-Veiligheidsraad, zelf beslissingen over vervolging en veroordeling te nemen. Ik denk dat de rol van de Veiligheidsraad een onontbeerlijke is, en dan betrek ik er ook de politieke en internationale compo-

nent bij. Doe je dat niet, althans laat je toe dat het ook aan het hof alleen kan worden overgelaten, dan ontkom je er niet aan om met een veel preciezere delictsomschrijving te werken dan nu het geval is. Volgens mij is dat nu juist het probleem. Als het alleen maar kan worden beoordeeld in een veel breder internationaal politiek gremium, dan kun je je een grotere vrijheid permitteren in de delictsomschrijving dan wanneer je het ook aan een internationaal hof toekent.

De heer **Servaes** (PvdA):
Dat was een heel lang antwoord. Laat ik proberen om de vraag wat korter te formuleren. Misschien kan de heer Taverne dan ook het antwoord korter houden. Gewoon in een zin: wat is het verschil in complexiteit tussen de misdrijven waar wij het vandaag over hebben en de drie misdrijven die al toegepast worden door het Internationaal Strafhof?

De heer **Taverne** (VVD):
Het misdrijf agressie is veel minder nauw gedefinieerd dan de overige misdrijven. Dat laat veel meer ruimte. Ik gaf al een voorbeeld. Juist bij het ontbreken van het humanitaire verweer dat je in een situatie zou komen dat ... Stel dat we in de regio veilige havens gaan creëren, gelet op de huidige migrantenstroom. Stel we doen dat op het grondgebied van — ik noem eens wat — Syrië. Nog even los van de vraag in hoeverre we überhaupt enige regering kunnen onderscheiden respectievelijk erkennen in die regio ...

De **voorzitter**:
Mijnheer Taverne, ik ga u omwille van de orde vragen om uw antwoorden echt beknopt te houden.

De heer **Taverne** (VVD):
Dat zou betekenen dat er een klacht kan worden ingediend wegens agressie, omdat er activiteiten zijn op het grondgebied van een land waar ze niet om gevraagd hebben en dat vind ik dan net iets te ongedefinieerd.

De **voorzitter**:
Mijnheer Servaes, ik zie u weer bij de interruptiemicrofoon staan, maar we doen interrupties in tweeën. Ik zou toch willen voorstellen om het ook zo te houden.

Dan geef ik nu het woord aan de heer Oskam.

☐

De heer **Oskam** (CDA):
Voorzitter. Ik sta voor tien minuten op de lijst, zo te zien.

De **voorzitter**:
U hebt tien minuten spreektijd, maar het gaat om wetgeving, dus als u daar enorm overheen gaat, heb ik weinig te zeggen.

De heer **Oskam** (CDA):
Ik weet het. Na drie jaar ken je de spelregels.

Voorzitter. We spreken vandaag over de wijzigingen van het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof. Het wetsvoorstel dat voorligt, strekt tot uitvoering van de in juni 2010 op de herzieningsconferentie te Kampala aanvaarde wijzigingen. Het betreft een uitbreiding van de definitie van oorlogsmisdrijven en van het misdrijf agressie, alsmede de voorwaarden voor uitoefening van de rechtsmacht door het strafhof met betrekking tot dat misdrijf.

Op het eerste gezicht leek het wetsvoorstel een hamerstuk. Immers, wie vindt agressie of de inzet van chemische wapens niet verwerpelijk? Toch zijn er bij nadere beschouwing bij mijn fractie, maar kennelijk ook bij die van D66 en van de VVD, steeds meer vragen gerezen. Ik kom daar straks op terug, want ik heb heel veel vragen. Het wetsvoorstel kan mogelijk verstrekkende gevolgen hebben voor het strafhof, maar ook voor Nederland. Vandaar de volgende vragen.

Ik leid dit toch nog even in. De verschrikkingen in Irak, Syrië, Libië en andere delen van de wereld maken diepe indruk. Ik ben zelf rechter-commissaris geweest bij de rechtbank Den Haag, die bij uitsluiting van andere rechtbanken de internationale misdrijven onderzocht. Ik ben in Iran geweest om de slachtoffers van de gifgasaanval in Halabja te horen. Als je dat ziet, dan springen de tranen in je ogen. Het is afschuwelijk. Ik heb de martelingen onderzocht door de militaire KhAD in Kabul, in Afghanistan. Dagelijks vinden nog steeds de meest gruwelijke mensenrechtenschendingen plaats en dagelijks wordt de noodzaak aangetoond om de plegers van deze gruweldaden te vervolgen. Helaas staat het strafhof echter buitenspel in Syrië. Hoe dan ook is de uitbreiding van de definitie van oorlogsmisdrijven met onder meer gifgas van groot belang. Het gaat om gruwelijke misdrijven en het is natuurlijk niet moeilijk om steun uit te spreken voor de strafbaarstelling daarvan. Dat doet mijn fractie dan ook voor wat betreft het gifgas.

Het is ingewikkelder en complexer bij het onderwerp agressie. De misdrijven waar ik het net over had, zijn zo ernstig dat er landen zijn die daartegen willen optreden met militaire middelen. Zo stond president Obama op het punt om het Assad-regime te bombarderen voor de chemische aanval op Ghouta, in augustus 2013. In Kosovo greep de NAVO in, zonder VN-mandaat. Sommige landen spraken toen van agressie en juist met dit misdrijf van agressie zou de rechtsmacht van het strafhof uitgebreid moeten worden, zoals in Kampala is afgesproken tussen de staten.

Dit geeft in een notendop aan waarom deze uitbreiding nogal wat consequenties kan hebben en bij mijn fractie veel vragen oproept. Op het eerste gezicht is het zonneklaar: de Verenigde Naties zijn opgericht om de gesel van oorlog tegen te gaan. Artikel 2, lid 4, van het VN-Handvest verbiedt het gebruik van geweld. Alleen als er sprake is van zelfverdediging of van een mandaat van de Veiligheidsraad is het toegestaan. Toch is er een grijs gebied. Niet zomaar werpt de Raad van State de vraag op hoe het misdrijf agressie moet worden afgebakend — dat is ook al bij de inbreng van de VVD aan de orde gekomen — van vormen van geweld die onder het Handvest of anderszins op grond van het volkenrecht zijn toegestaan. Daarbij komt dat niet elke vorm van onrechtmatig geweldsgebruik als agressie wordt betiteld, om het nog wat ingewikkelder te maken.

De definitie van agressie ligt politiek en juridisch niet voor niets erg gevoelig. Het kabinet schrijft in de memorie van toelichting dat er tientallen jaren is onderhandeld over een complex en gevoelig internationaal vraagstuk. In Kampala is weliswaar consensus bereikt door de definitie van agressie over te nemen zoals die is neergelegd in resolutie 3314 van de Algemene Vergadering van de VN uit 1974, maar de vraag is of dat de complexiteit en de politieke gevoeligheid wegneemt. Zo kan onder agressie bijvoorbeeld worden verstaan het gebruik van enig wapen door een staat tegen het grondgebied van een andere staat of het sturen door of namens een staat van gewapende bendes, groepen ongeordende troepen of huurlingen die met wapengeweld gepaard gaande handelingen plegen tegen een andere staat.

Wat het laatste betreft: er zijn nogal wat landen in het Midden-Oosten die op tal van manieren steun geven aan jihadisten in Syrië, met geld, met wapens, met munitie en ook met strijders. De vraag is of dat onder agressie valt. Was de inval in Irak door Bush zonder VN-mandaat agressie? Vallen humanitaire interventies zonder VN-mandaat, zoals het NAVO-optreden in Kosovo in 1999, onder de definitie van agressie? Ik roep maar wat vragen op. Ik weet het ook niet. Wat te denken van droneaanvallen op terroristen op het grondgebied van andere landen? De memorie van toelichting geeft wat ons betreft onvoldoende duidelijkheid. Vandaar mijn vragen aan beide ministers, zodat wij kunnen kijken of wij hier verder mee kunnen komen. Er zijn ook nog andere vragen. Kunnen straks leiders van bevriende landen vervolgd worden voor interventies? Zal dit het Westen huiverig maken voor militair optreden waarvoor geen onomstreden rechtsgrond bestaat? Kan het Nederland in verlegenheid brengen door processen tegen regeringsleiders van andere landen? Wat doet het met het draagvlak voor het strafhof?

Laat ik beginnen met het Nederlandse strafrecht. Als Nederland tot ratificatie overgaat, zal het misdrijf van agressie ook in het Nederlandse recht strafbaar worden. Het gaat dan niet alleen om Nederlanders die zich schuldig maken aan agressie of aan personen die zich schuldig maken aan agressie tegen Nederlanders, maar om ieder die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een in deze wet omschreven misdrijf wanneer de verdachte zich in Nederland bevindt. Ik heb net ook al genoemd. Dat waren die WIM-zaken, mensen die in het buitenland misdrijven hadden gepleegd en in Nederland waren komen wonen. Het gaat om artikel 2, lid 1, van de Wet internationale misdrijven. Klopt het dat de jurisdictie van het Nederlandse OM straks nog verder reikt dan die van het strafhof? Dat kan immers alleen op agressie vervolgen als staten partij zijn bij het statuut en de jurisdictie op het gebied agressie hebben erkend.

Ik denk dat de conclusie is dat het OM in Nederland dat die WIM-zaken doet verder kan gaan dan het strafhof. Dat kan verstrekkende gevolgen hebben. Misschien niet voor zittende staatshoofden, regeringsleiders en ministers van Buitenlandse Zaken. Zolang zij in functie zijn, kunnen zij immers niet worden vervolgd volgens de WIM. Maar wat als zij niet meer in functie zijn? Kunnen oud-president Bush, een en twee, of oud-premier Blair nog op bezoek komen in Nederland zonder het risico te lopen op vervolging vanwege bijvoorbeeld de inval in Irak, een inval die nogal door wat juristen en politici als illegaal wordt bestempeld en mogelijk — ik weet het niet — als agressie kan worden gezien?

Klopt het bovendien dat over de reikwijdte van immuniteit ingevolge het volkenrechtelijke gewoonterecht op dit moment onduidelijkheid bestaat internationaal? Ook als het OM zelf van vervolging afziet, kunnen individuen en organisaties naar de Nederlandse rechter stappen om alsnog vervolging af te dwingen op grond van artikel 12. Hoe schat het kabinet dat risico in en hoe groot kan de publicitaire en diplomatieke schade voor Nederland worden? De Wet internationale misdrijven mag dan voorzien in immuniteit van buitenlandse regeringsleiders, maar hoe zit het bijvoorbeeld met de mogelijkheid van vervolging van Nederlandse ministers? Klopt het dat het OM alle leden van het kabinet straks kan vervolgen wegens agressie? Hoe beoordeelt de regering dit?

Het lijkt allemaal hypothetisch, maar zo hypothetisch is het niet. Als ik de heer Taverne in het verleden goed heb begrepen, wil de VVD af van de volkenrechtelijke dwangbuis bij militaire missies. De VVD wil dus ook met militaire middelen kunnen ingrijpen als dat illegaal is. Erkent de regering dat het Westen in het algemeen, en Nederland in het bijzonder, huiveriger kan worden voor deelname aan internationale operaties als de rechtsgrond ook maar enigszins omstreden is? Moeten we dat willen?

Het Nederlandse strafrecht voorziet in ieder geval nog in bepaalde immuniteiten, maar dat doet het statuut van het strafhof niet. Eerder werd al genoemd dat in 2014 president Kenyatta van Kenia werd verdacht van het aanzetten tot etnisch geweld in de nasleep van de verkiezingen in 2007. Dat leidde tot grote ophef onder Afrikaanse landen. Sterker nog, Afrika dreigde het strafhof de rug toe te keren. Het draagvlak is dus nogal fragiel. Gezien de instabiele situatie in delen van Afrika kunnen zich juist daar mogelijk gevallen van agressie voordoen, met het risico dat Afrika het strafhof alsnog de rug toekeert. Wat gaat een uitbreiding van de rechtsmacht met het omstreden begrip "agressie" dan in dit opzicht betekenen? Ziet de regering het risico van verdere politisering van het strafhof? Hoe groot acht zij de kans nog dat landen die zich nu niet bij het strafhof hebben aangesloten, dat alsnog zullen doen na de uitbreiding van deze rechtsmacht?

Ik heb nog een vraag aan de regering over de stelling die mijn collega Servaes publiek heeft geuit. Ik vraag mij af of die stelling juist is en ik ben benieuwd wat de regering ervan vindt. De heer Servaes heeft over de veiligheidsklep gezegd dat die zou zijn ingebouwd, waardoor zaken eigenlijk altijd via de VN-Veiligheidsraad zouden moeten lopen. Met het inzetten van die veto's zou het strafhof kunnen worden afgehouden van onderzoek en vervolging. Volgens mij is de stellingname van de heer Servaes heel duidelijk, maar ik vraag de regering: klopt die eigenlijk wel? Is het niet juist zo dat de aanklager wel degelijk eigenstandig kan overgaan tot het doen van onderzoek en dat het strafhof rechtsmacht kan uitoefenen of mag uitoefenen? Dit kan het hof bijvoorbeeld doen als de Veiligheidsraad niet binnen zes maanden reageert nadat de kennisgeving naar de secretaris-generaal van de VN is gezonden. Wij hebben hier binnen het CDA vrij uitvoerig over gesproken. Wij zien het risico van veto's eerder de andere kant uitgaan. Wij zien dit eerder leiden tot verdeeldheid en besluiteloosheid bij de Veiligheidsraad. Dan is het dus eigenlijk juist geen veiligheidsklep, ondanks dat het dat op het eerste gezicht wel lijkt te zijn. Ik hoor graag een reactie, met name van de minister van Buitenlandse Zaken.

Verder moet ik nog ingaan op het functioneren van het strafhof. Door andere sprekers is ook al gezegd dat het hof onder druk staat. Sinds de oprichting is het tot slechts twee veroordelingen gekomen, terwijl het wel heel veel heeft gekost, binnen de huidige rechtsmacht. Is uitbreiding daarom op dit moment — het is een zeer gevoelig onderwerp — niet ook een soort vlucht naar voren? Kan de regering aangeven waarom Nederland juist nu tot ratificatie moet overgaan? Wat zijn andere redenen, behalve de reden dat we die dertig landen moeten halen?

Het CDA hecht aan een effectief, goed functionerend strafhof en aan bestraffing van ernstige internationale misdrijven. Daarom heeft mijn fractie heel veel vragen gesteld. Misschien is het goed om vooral toch de tijd te nemen, zodat dit goed kan worden geregeld en zorgvuldig kan worden bekeken.

De heer **Servaes** (PvdA):
Iedere partij die aanvankelijk tot het oordeel is gekomen dat zij kon instemmen met zo'n verdragswijziging, staat het natuurlijk vrij om er later nog eens goed naar te kijken. Zegt de heer Oskam nu: we hebben vragen waarop we eerst goede antwoorden willen krijgen, om pas daarna ons oordeel over dit voorstel te vellen? Begrijp ik hem zo goed?

De heer **Oskam** (CDA):
Ik ga dit debat namens mijn fractie open in. Mijn fractie is heel kritisch. Ik heb een aantal voorbeelden genoemd waarbij wij vraagtekens zetten. Je kunt je daarbij afvragen of, als het zo gaat, de voordelen van wat wij gaan tekenen wel opwegen tegen de nadelen. Ik heb het over voor- en nadelen voor het strafhof én voor Nederland. Ik ben echter uiteraard zeer geïnteresseerd in de antwoorden van de twee ministers. Mogelijk kunnen we hierover in de tweede termijn dus iets meer zeggen.

De **voorzitter**:
De heer Oskam creëert zijn cliffhanger.

Het woord is aan de heer Servaes.

☐

De heer **Servaes** (PvdA):
Voorzitter. Ik heb het idee dat ik al zo veel in interrupties heb gezegd dat mijn spreektekst deels een herhaling van mijn al geuite standpunten zal zijn. Ik wil allereerst onderstrepen hoe belangrijk dit onderwerp is dat wij vandaag bespreken.

Het Internationaal Strafhof was echt een doorbraak, toen het in 1998 werd opgericht. Zelf had ik het genoegen en ook wel de eer om heel kort daarna bij een conferentie te zijn waarbij alle mensen aanwezig waren die betrokken waren bij de oprichting en daarover spraken met elkaar, dus voordat het hof echt begon. Op die bijeenkomst was een wat fragiele Roemeens-Amerikaanse meneer eregast, Benjamin Ferencz geheten. Hij was op 25-jarige leeftijd betrokken bij het Neurenbergtribunaal, als een van de aanklagers. Hij getuigde hoe belangrijk het Neurenbergtribunaal is geweest voor de verwerking van wat er in de Tweede Wereldoorlog is gebeurd. Hij vertelde dat hij zich realiseerde welke lange en zware weg de wereld had af te leggen om de onderlinge verdraagzaamheid weer te herstellen. Hij hield ons als publiek voor dat als wij als internationale gemeenschap ons niet zouden wijden aan de ontwikkeling van een effectief internationaal rechtssysteem, dezelfde wrede mentaliteit die de Holocaust mogelijk had gemaakt, de hele mensheid zou blijven najagen. Dat waren woorden die kwamen van iemand die de geschiedenis zelf had meegemaakt en die enorme indruk op mij maakten en die mijn betrokkenheid bij dit onderwerp sindsdien altijd levend hebben gehouden.

De oprichting in 1998 was een belangrijke mijlpaal in de strijd tegen straffeloosheid en voor gerechtigheid in het geval van de ergste schendingen van het humanitaire recht. Geen politiek of militair leider kon er voortaan meer gerust op zijn weg te komen met genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven of het misdrijf agressie. Dat werd toen al vastgelegd. Den Haag werd als Stad van Vrede en Recht graag gastheer van het ICC en met volle instemming van alle partijen hier in de Tweede Kamer wierp Nederland zich sindsdien op, in lijn met onze grondwettelijke plicht om de internationale rechtsorde te bevorderen, om als pleitbezorger, verdediger zo je wilt, van dit hof te acteren. Ik hoop zeer dat wij dit zullen blijven doen.

Feitelijk gaat de Nederlandse geschiedenis nog verder terug. 116 jaar geleden, bij de Haagse vredesconferentie van 1899, werd al voor het eerst een verbod overeengekomen op kogels die in het menselijk lichaam plotseling in volume toenemen, de zogenaamde dumdumkogels waar we vandaag ook over beslissen. Maar ook de geschiedenis van de misdaad van agressie is lang. Reeds in 1928 werd het in het volkerenrecht voor het eerst beschreven. In het Handvest van de VN staat het beschreven, in de tribunalen van Neurenberg en Tokio werd het toegepast, onder anderen door de heer die ik net aanhaalde. De definitie werd nog eens bevestigd door de AVVN in 1974. Uiteindelijk was het logisch dat het terechtkwam in het Statuut van Rome. Algemeen werd erkend dat het misdrijf agressie tot de meest ernstige misdrijven van internationaal belang behoort. Het lukte inderdaad niet om toen meteen tot een definitie te komen, maar verstandig als de verdragspartijen waren, namen zij de tijd om daar wel uit te komen.

Wij kennen het proces, de regering heeft het beschreven: discussie in de PrepCom, een speciale werkgroep, overleg met de Verenigde Staten — heel wezenlijk in dit geval — en uiteindelijk in 2010 overeenstemming tijdens de herzieningsconferentie; bij consensus aangenomen. Alle lidstaten waren het eens, waarlijk een grote prestatie van de diplomatie en van het internationaal recht!

De heer **Taverne** (VVD):
Hoe beoordeelt de heer Servaes, gelet op de brede steun die hij nu verwoordt, het feit dat van die 123 lidstaten nog maar 24 hebben geratificeerd?

De heer **Servaes** (PvdA):
Volgens mij is dat niet ongebruikelijk bij de ratificatie van verdragen. Zo moeten wij als parlement nog steeds het verdrag ratificeren dat mensen met een beperking alle rechten geeft, hoewel het verdrag al behoorlijk oud is. Wat mij betreft zou het wat sneller kunnen, maar dat zullen we zien. Het is dus niet ongebruikelijk. Het zou mij overigens

een lief ding waard zijn als Nederland als gastheer en beschermer van het hof wel tot de eerste 30 zou behoren, zodat ook dit element rechtsmacht krijgt.

De heer **Taverne** (VVD):
Over de verantwoordelijkheid hebben we het al gehad. De VVD-fractie beoordeelt die anders. Nog maar 24 landen hebben geratificeerd. De heer Servaes heeft daar zijn oordeel over gegeven, maar wat is zijn oordeel over het feit dat er ook landen zijn met partijen die zeggen: luister, als het aan ons ligt, dan trekken we ons überhaupt helemaal terug uit het Internationaal Strafhof? Dat zegt men bijvoorbeeld in Zuid-Afrika.

De heer **Servaes** (PvdA):
Het is mij bekend dat er kritiek is op het strafhof. De heer Taverne heeft die zojuist zelf ook goed beschreven. De heer Sjoerdsma noemde een aantal specifieke casussen waarbij die discussie zich voordeed. Het is mij echter niet bekend dat dat type kritiek, dat met name door een aantal Afrikaanse landen is geuit, samenhangt met het voorstel dat wij vandaag bespreken. Die kritiek gaat veel meer over — tenminste — de perceptie dat het hof een bias heeft richting Afrika. Over de vraag of dat terecht is, kunnen we het een andere keer hebben. Dat staat los van hetgeen wij hier vandaag bespreken.

De **voorzitter**:
We doen interrupties in tweeën, mijnheer Taverne. Het woord is aan de heer Servaes.

De heer **Servaes** (PvdA):
Hij kan natuurlijk dadelijk nog een nieuwe interruptie plegen.

De **voorzitter**:
Ik zou het niet uitlokken, mijnheer Servaes.

De heer **Servaes** (PvdA):
Het belang van die unanimiteit is natuurlijk groot. Er is daarom ook voor een heel duidelijke definitie is gekozen waarmee juist iedereen uit de voeten kan. Er is een drempelclausule ingebouwd. Alleen een daad van agressie die door zijn aard, ernst en schaal een onmiskenbare schending van het VN-Handvest vormt, valt onder de rechtsmacht van het hof. Zoals ik net heb betoogd, zal een discussie over de reikwijdte hiervan — voor zover die nog kan plaatsvinden — niet afwijken van een reikwijdtediscussie die je over elk van de drie andere misdaden zoals beschreven in het Statuut van Rome, kunt voeren. De rol van de Veiligheidsraad is daarbij inderdaad belangrijk als een extra veiligheidsklep. Ik hoorde de heer Oskam zeggen: ja maar, als je daar een halfjaar lang niet over spreekt in de Veiligheidsraad, dan kan het toch dat ... Mijn indruk zou zijn dat de leden van de Veiligheidsraad dit blijkbaar niet zo bezwaarlijk vonden dat zij het niet eens konden agenderen in dat halfjaar. Ik vermoed dus dat de regering positief bevestigend op de suggestie van de heer Oskam gaat reageren. Hij moet het dan wel met mij eens zijn dat dat dan ook getuigt van het feit dat er blijkbaar geen bezwaren onder de leden van de Veiligheidsraad bestaan.

Mijn partij kan hetgeen hier voorligt van harte steunen, omdat daarmee invulling wordt gegeven aan hetgeen de lidstaten en de verdragspartijen bij het Verdrag van Rome altijd al van plan waren. Het bouwt immers voort op de wijze waarop de misdaad agressie in het verleden, ook door de tribunalen na de Tweede Wereldoorlog, is toegepast. Als wij als parlement daar bezwaren bij zouden maken en de kern uit de Kampala-protocollen zouden halen, dan zou dat volgens mijn fractie niet alleen buitengewoon ontijdig zijn, vijf jaar na dato en zeventien jaar na Rome, maar ook onvoldoende gefundeerd. Ik meen dat zojuist te hebben omschreven. Ik zou het echter ook onverantwoord vinden. Ons land heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor dit hof. Ik zou het een blamage vinden als juist Nederland, misschien niet als enige, maar in ieder geval als eerste en ik vermoed ook als enige, hier dwars zou gaan liggen. Wat zou dat betekenen voor de succesvolle campagne die de stad Den Haag onder aanvoering van zijn burgemeester voert om zichzelf te boek te zetten als stad van vrede en recht? Wat zou het betekenen voor het imago van Nederland, met dat mooie artikel 90 in de Grondwet? Wat zou het betekenen — ik zeg het ook maar even — voor onze Veiligheidsraadkandidatuur, waarbij wij ons juist graag laten voorstaan op onze reputatie op het gebied van rechtsorde?

De heer **Taverne** (VVD):
Begrijp ik nu goed dat de heer Servaes de reputatie van Den Haag en een mogelijke tijdelijke Veiligheidsraadzetel voor Nederland belangrijker vindt dan de houdbaarheid van een delictsomschrijving waar we decennia aan zullen vastzitten?

De heer **Servaes** (PvdA):
Absoluut niet. Ik heb beschreven waarom het rijkelijk laat is om nu bezwaar te maken — je bent dan wel echt heel laat — en waarom het ongefundeerd is. Wat mij betreft zijn er geen bezwaren. Sterker nog: ik zie het als een verrijking van het hof dat het nu eindelijk ook kan rechtspreken over dat vierde artikel, dat allang opgenomen was in het Statuut. Ik zie dat als een positieve ontwikkeling. Ik geef echter een waarschuwing af. Als wij daar nu om wat voor reden dan ook, een stokje voor gaan steken, dan maak ik mij zorgen over de effecten daarvan. Ik vind het belangrijk om die hier te benoemen.

De heer **Taverne** (VVD):
De heer Servaes vindt het jammer als Nederland hier als eerste tegen zou zijn. Is het niet denkbaar dat zulks juist de invulling is van de bijzondere verantwoordelijkheid die Nederland heeft, namelijk om het op die manier zijn autoriteit te laten behouden, zodat het hof eerst kan toekomen aan beter doen wat het nu al kan in plaats van iets nieuws erbij krijgen boven op wat nog niet goed gaat?

De heer **Servaes** (PvdA):
Ik onderschrijf de zorgen die door de heer Taverne, maar ook door andere collega's, zijn geuit over de manier waarop het hof tot nu toe functioneert. Twee veroordelingen in die periode, geen adequate regeling voor budget en personeel,

problemen waarmee wij te maken hebben gehad bij een aantal casus. Ik ben het er helemaal mee eens dat dit problemen zijn. Ik sluit mij ook aan bij de vragen die aan het kabinet zijn gesteld, maar ik zie geen relatie tussen die zorgen, die allemaal met het huidige functioneren te maken hebben, en het netjes invulling geven aan dat misdrijf agressie. Wij hadden dat allang afgesproken, dat is op adequate wijze gebeurd en daarover bestaat internationaal consensus.

De heer **Oskam** (CDA):
Ik zit even te kauwen op de opmerking van de heer Servaes over de veiligheidsklep. Ik heb er geen ervaring mee. De heer Servaes is werkzaam geweest bij Buitenlandse Zaken en is al een hele tijd buitenlandwoordvoerder, dus hij zou het misschien moeten of kunnen weten. Die rechtsregel is er. Als de Veiligheidsraad zes maanden niets doet, kan de aanklager zelfstandig in het geweer komen. Die regel is er niet voor niets. Kan het in de praktijk voorkomen dat landen van de Veiligheidsraad denken: wij branden onze handen daar niet aan, wij spreken liever geen veto uit, maar laten het een beetje op zijn beloop, en dat de aanklager daarom de mogelijkheid heeft om toch nog te kunnen ingrijpen?

De heer **Servaes** (PvdA):
Ik zit niet in vak-K.

De heer **Oskam** (CDA):
Ik wil u niet vangen. U mag de vraag ook doorgeleiden naar het kabinet.

De heer **Servaes** (PvdA):
Zoals u zojuist aan het kabinet hebt gevraagd, lijkt het mij belangrijk om daarover het oordeel van het kabinet te horen. De Veiligheidsraad komt meestal meerdere keren per week bij elkaar. Mijn ervaring is dat, als grote lidstaten, de P5, die een vetorecht hebben, ergens problemen mee hebben, zij ervoor zorgen dat die problemen geuit worden. Wij hebben helaas deze zomer op de meest pijnlijke wijze zelf mogen ervaren dat zelfs onder dat soort omstandigheden een van de permanente leden bereid was dat veto in te zetten. Bij een politiek gevoelige casus voor een specifiek land, bijvoorbeeld de annexatie van de Krim, zou je een discussie kunnen voeren over de vraag of dat een daad van agressie zou zijn. Ik ben geen rechter en wil dat ook niet zijn. Dat is uw vakgebied. Stel dat die discussie vanuit het hof gevoerd wordt, dan kan ik mij voorstellen dat een zeker permanent lid gebruik maakt van zijn veto. Dat lijkt mij een redelijke aanname.

De heer **Oskam** (CDA):
Het lijkt me goed om die vraag door te geleiden naar het kabinet.

De heer **Servaes** (PvdA):
Ik sluit af met een aantal vragen die deels al door collega's gesteld zijn. Het gaat om de capaciteit en de werkwijze. Wat kan Nederland doen om een en ander verder te versterken? Ik sluit vooral aan bij collega Sjoerdsma, die daarover goede dingen heeft gezegd. Een tweede punt is de kritiek die vanuit Afrika komt. Ik weet dat de minister vorig jaar zelf naar de top van de Afrikaanse Unie is afgereisd om juist daar met Afrikaanse lidstaten van het verdrag in discussie te gaan. Heeft hij het idee dat er nu schot zit in die discussie en wat zijn talrijke contacten in Afrika tot nu toe hebben opgeleverd? Het derde punt is de geloofwaardigheid van het hof waar het het uitblijven van arrestaties van verdachten betreft. De zaak-Al-Bashir in Zuid-Afrika is natuurlijk de meest tot de verbeelding sprekende. Is ook dat punt onderwerp van gesprek tussen de verdragspartijen?

Tot slot wil ik de hamvraag bij het kabinet zelf neerleggen. Stel dat het amendement van collega Taverne wordt aangenomen door de Kamer, is het kabinet het dan met mij eens dat feitelijk de kern wordt gehaald uit de Kampalaprotocollen, waar tien jaar over is onderhandeld, en dat de protocollen eigenlijk niets meer waard zijn? Kan het kabinet in juridische en politieke termen beschrijven welke consequenties dat voor Nederland als gastland en wat mij betreft als beschermer van het hof heeft?

De vergadering wordt van 21.42 uur tot 22.03 uur geschorst.

☐

Minister **Koenders**:
Mijnheer de voorzitter. Ik dank de Kamer voor haar uitgebreide inbreng in eerste termijn. Op de agenda staan vandaag de Kampala-amendementen bij het Romestatuut van het Internationaal Strafhof. Het is belangrijk om dit debat vandaag te hebben. Naar de overtuiging van de Nederlandse regering is het strafhof een belangrijk onderdeel van de bevordering van de internationale rechtsorde, een bevordering waaraan wij grondwettelijk gebonden zijn. Een wezenlijk element van de internationale rechtsorde vormt de naleving van het internationaal recht en, daarmee verbonden, bestraffing wanneer internationale misdrijven worden gepleegd. Daarom zet Nederland zich in om straffeloosheid voor ernstige internationale misdrijven tegen te gaan.

In de beantwoording zet ik een aantal punten op een rijtje. Uiteraard ga ik specifiek in op de vragen.

Bij de opening en de oprichting van het ICC, die overigens door de gehele Kamer werd gesteund, was er grote overeenstemming over opname van het misdrijf agressie in het statuut. Dat is ook in het Romestatuut opgenomen. Je zou kunnen zeggen dat er slapende rechtsmacht was over dat punt. Er is consensus dat agressie als zodanig een van de ernstigste internationale misdrijven is. Dat is bepaald bij de Neurenberg- en Tokiotribunalen. Agressie druist direct in tegen de internationale rechtsorde. In de beantwoording van de vragen kom ik erop terug dat er brede consensus is onder een groot aantal landen, ook na formele en informele consultatie van de grootmachten in de Veiligheidsraad, over de daad van agressie en over een zorgvuldige, afgebakende en nauwkeurige beschrijving daarvan. Het gaat om een onmiskenbare schending naar aard maar ook ernst en schaal waarover redelijkerwijs geen verschil van mening kan bestaan. Er zijn duidelijke checks-and-balances in gehouden. Er is niet voor niks tien jaar over gesproken: het ís zo'n ingewikkeld probleem. Het is heel mooi dat we in die tijd ook met de steun van de gehele Kamer dat proces in hebben kunnen gaan en dat inmiddels het ratificatieproces begonnen is. Zoals de Kamer weet, zal een finaal besluit,

na 1 januari 2017, afhankelijk zijn van de verdragspartijen op basis van ratificatie door 30 staten.

Om zo snel mogelijk door de vragen heen te gaan, zal ik zo specifiek mogelijk zijn over wat de Kamer heeft gevraagd. Het is van groot belang voor Nederland om voortgang te boeken naar aanleiding van deze amendementen. Dat is belangrijk voor de rol van Nederland in het strafhof en internationaal gezien. We hebben heel goede argumenten om dit aan de Kamer voor te leggen. Nederland heeft steeds een actieve rol gespeeld om te komen tot een effectieve uitvoering van rechtsmacht van het strafhof over het misdrijf agressie.

Ik val meteen met de deur in het huis. Het Romestatuut bevat nu een definitie van het misdrijf agressie, in artikel 8 bis, en de voorwaarden waaronder rechtsmacht over dit misdrijf kan worden uitgeoefend, in de artikelen 15 bis en 15 ter. Het is van belang om te benadrukken dat internationaal erkend wordt dat het misdrijf agressie een van de ernstigste internationale misdrijven is. Daarom staat het in het Romestatuut. Dat was ook onderdeel van de basis om een akkoord te krijgen ten aanzien van het Romestatuut. Er is referte aan een belangrijke geschiedenis, namelijk die van de oorlogsmisdadigers na de Tweede Wereldoorlog. Het Neurenbergtribunaal veroordeelde 12 personen voor misdrijven tegen de vrede en het Tokiotribunaal veroordeelde 23 verdachten voor het voeren van een agressieoorlog. Het misdrijf agressie druist direct in tegen de internationale rechtsorde, die gestoeld is op het verbod op het gebruik van geweld tegen andere staten. Het verbod op het gebruik van geweld tegen een andere staat vormt de essentie van de Verenigde Naties en een fundament van het VN-Handvest. Bij de oprichting van het Internationaal Strafhof was er dan ook grote overeenstemming — ik benadruk dat vanavond — over opname van dit misdrijf in het statuut. Wel bleek het te kort dag te zijn om tot overeenstemming te komen over de wijze waarop, maar in 1998 is dit misdrijf wel al in het statuut opgenomen in afwachting van overeenstemming over de definitie en voorwaarden van uitoefening van de slapende rechtsmacht. De herzieningsconferentie in Kampala in 2010, door allen gesteund, vormde het sluitstuk van de onderhandelingen over het misdrijf agressie. Natuurlijk mag men van mening veranderen. Voor de consistentie van de Nederlandse positie en de manier waarop wij onderhandelen is het echter van belang dat we van alle fracties die hier aanwezig zijn grote steun hebben ontvangen om juist dit aan te orde te stellen.

Aanvankelijk bestond er verdeeldheid over de definitie van het misdrijf agressie. Moest deze ruim zijn of nou juist beperkt? Ook was er discussie over de voorwaarden waaronder de rechtsmacht kon worden uitgeoefend. Het ging daarbij precies om de vragen die de Kamer gesteld heeft. De Kamer stelde vragen over de rol van de VN-Veiligheidsraad. Kon alleen de VN-Veiligheidsraad vaststellen dat een daad van agressie is gepleegd, of ook het strafhof zelf? De Kamer stelde ook vragen over de positie van staten die geen partij zijn bij het Statuut van Rome. Zouden die toch onder de rechtsmacht van het hof kunnen vallen? Er zijn vragen gesteld over de mogelijkheid van een opt-outverklaring. Zou die mogelijk moeten zijn? Dat is erg belangrijk voor het draagvlak, waar ik straks nog op terugkom. Tot slot is gevraagd of de amendementen heel snel of pas na enige tijd in werking zullen treden. Er is dus ook een timingselement dat juist op een aantal punten die de Kamer aan de orde heeft gesteld voor verheldering en verduidelijking kan zorgen.

Naar de overtuiging van de Nederlandse regering is in Kampala een evenwichtig compromis bereikt. Daarin zijn de zorgen en wensen van verschillende staten, waaronder de P5, meegenomen. Zij zijn daar dus bij betrokken geweest. De rechtsmacht van het strafhof is daarmee compleet. Wij zien dit als een belangrijke stap voorwaarts, die bijdraagt aan de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. Van de mogelijkheid van uitoefening van rechtsmacht over het misdrijf agressie gaat naar verwachting ook een preventief effect uit. Ik denk dat nog niet heel veel mensen dat genoemd hebben.

Ik kom dan te spreken over de definitie. Bi die definitie is men natuurlijk niet over één nacht ijs gegaan. Het is niet voor niets dat al deze staten daarover consensus bereikt hebben na een lange periode van onderhandelingen. De definitie bestaat uit vier onderdelen. Het gaat om het plannen, voorbereiden, in gang zetten of uitvoeren van een daad van agressie. Het moet gaan om een dader die militair of politiek leider is. Dat is iemand die in de positie verkeert om daadwerkelijk controle uit te oefenen over het militaire of politieke optreden van de staat. Het moet gaan om een daad van agressie en het gebruik van wapengeweld door een staat tegen de soevereiniteit, territoriale integriteit of politieke onafhankelijkheid van een andere staat, of die anderszins onverenigbaar is met het VN-Handvest. Het gaat duidelijk om een drempel. De daad van agressie moet door haar aard, ernst en schaal een onmiskenbare schending vormen van het VN-Handvest. Het gaat dus niet om klein bier, om het zo maar even te zeggen. Het moet gaan om de zwaarste gevallen van schending van het geweldsverbod dat geldt tussen staten, zoals verankerd in het VN-Handvest. Om als daad van agressie te kunnen worden gezien moet het gaan om zeer ernstig interstatelijk geweld, zoals bijvoorbeeld militaire invasie. Bij een aantal zaken is dat overduidelijk, zoals de invasie van Irak in Koeweit in 1990, en de bezetting of annexatie van gebieden. Ik denk dat daar weinig verschil van mening over zal zijn.

De manier waarop de definitie is vastgelegd, volgt de overige drie misdrijven die onder de rechtsmacht vallen en die voldoen aan de eisen van het legaliteitsbeginsel. Het statuut bevat nu een zeer zorgvuldig afgebakende en nauwkeurige definitie van het misdrijf agressie, gebaseerd op het beste wat we in huis hebben: een gezaghebbende AVVN-definitie van agressie, en de tribunalen van Neurenberg en Tokio. Ze is in Kampala bij consensus aangenomen. Ik wil dat nog eens onderlijnen. Aan de eis van legaliteit wordt overigens ook voldaan. Geen misdrijf zonder wet, zeg ik tegen de heer Taverne.

Tevens zijn in Kampala specifieke elementen van het misdrijf agressie vastgesteld, evenals een nadere uitleg over de manier waarop het misdrijf moet worden geïnterpreteerd. Dat gebeurde op verzoek van de Verenigde Staten. Over deze understandings zijn ook wat vragen gesteld. Understandings geven een nadere interpretatie van onderdelen van de definitie van het misdrijf agressie. Ze bieden de rechters meer inzicht in de bedoeling van de onderhandelaars ten aanzien van het misdrijf agressie. Deze understandings zijn dus erg waardevol. Het is duidelijk dat ze niet juridisch bindend zijn. Ze vormen geen deel van de delictomschrijving zelf. De Kamer kent het Weens Verdragenverdrag. Daarin moet wel degelijk met dergelijke

understandings rekening worden gehouden bij de uitlegging van het verdrag of de toepassing van een bepaling. Ik wijs de heer Taverne in dat licht op artikel 31, lid 3 van het Weens Verdragenverdrag.

Zoals gezegd was dit niet het lastigste obstakel bij de herzieningsconferentie. Daar is iedereen het over eens. Het is een heel scherpe definitie, waar geen verschil van mening over bestaat. Het is met iedereen besproken en gebaseerd op de elementen die ik heb genoemd.

Het lastigste is de vraag onder welke voorwaarden de rechtsmacht door het hof kan worden uitgeoefend bij het misdrijf agressie, met name in relatie tot de Veiligheidsraad. Daarover zijn terecht ook vragen gesteld. De P5 zijn daar wel degelijk bij betrokken. Ik kom straks terug op het effect van deze vernieuwing op het draagvlak voor het strafhof, en de vraag of het voor landen die eigenlijk geen lid willen worden, moeilijker wordt om dat toch te worden.

De vijf permanente leden stelden zich aanvankelijk op het standpunt dat het hof eigenlijk alleen rechtsmacht over het misdrijf agressie zou kunnen uitoefenen nadat de Veiligheidsraad had vastgesteld dat er sprake was van een daad van agressie. Ook over de vraag vanaf wanneer daadwerkelijk uitoefening van rechtsmacht bij agressie kan plaatsvinden, bestond verschil van inzicht. Ik denk dat dit heel goed en effectief is opgelost. De aanklager is in beginsel in staat om onderzoek te doen naar agressie zonder voorafgaande vaststelling door de Veiligheidsraad dat er een daad van agressie is gepleegd. Daar zijn zoals bekend een groot aantal checks-and-balances aan verbonden. De Veiligheidsraad kan een situatie van agressie zelf doorverwijzen naar het strafhof, en dat is niet onbelangrijk. De Veiligheidsraad is, net als bij de misdrijven die er al in zaten, zeer betrokken bij dat strafhof. Het is niet zo dat je hier de Veiligheidsraad hebt en daar het strafhof. We hebben een aantal gevallen gezien waarin de Veiligheidsraad doorverwijst naar het strafhof. Daarom waren de leden van de Veiligheidsraad hier ook bij betrokken. Zij hebben ook belang bij de manier waarop dit juridisch wordt vormgegeven.

Ik zie dan ook geen tegenstelling tussen aan de ene kant juridisering en aan de andere kant een politieke oplossing van definities. Die discussie ken ik goed, zeg ik tegen de heer Oskam, want ik heb zelf in Mali en Ivoorkust gewerkt. In die twee gevallen is het strafhof daadwerkelijk door Afrikaanse landen zelf gevraagd op te treden. Dat geldt in het geval van Mali, dat nog geen lid is, maar ook in het geval van Ivoorkust. Je kunt niet in het algemeen zeggen dat dit dempend zou kunnen werken op conflictoplossing. Integendeel. In veel gevallen heeft het een versterkte rol. Die afweging zal elke keer gemaakt moeten worden.

Ik kom even terug op die checks-and-balances. De Veiligheidsraad kan een situatie van agressie zelf doorverwijzen naar het strafhof, zodra de rechtsmacht is geactiveerd, dus in principe na 1 januari 2017. Het in Kampala hierover bereikte compromis houdt in dat de aanklager mag overgaan tot vervolging van het misdrijf agressie, indien … En dan zijn er drie voorwaarden. De eerste is: de Veiligheidsraad heeft vastgesteld dat er sprake is van een daad van agressie. De tweede is: als de Veiligheidsraad niet binnen zes maanden na notificatie door de aanklager heeft vastgesteld of er sprake is van een daad van agressie. Daarbij is ook nog vereist dat de Pretrial Chamber van het strafhof toestemming verleent voor de vervolging en dat de Veiligheidsraad niet heeft gelast om vervolging op te schorten.

De Veiligheidsraad heeft dus een grotere rol ten aanzien van het misdrijf agressie, in vergelijking met de andere misdrijven die onder de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof vallen. Dat is wel belangrijk, omdat enkele woordvoerders hebben opgemerkt dat het nu ineens heel anders is geworden. Nee, dat is niet het geval. In feite heeft de Veiligheidsraad een grotere rol gekregen dan bij situaties die al in het statuut zijn vermeld, zoals misdaden tegen de menselijkheid en dergelijke. Die grotere rol vloeit nadrukkelijk voort uit de verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad onder het VN-Handvest.

De actuele discussie gaat over het onthouden van het gebruik van het veto ingeval van massale wreedheden, mass atrocities. De fractie van de heer Taverne neemt nu een positie in tegenover de Nederlandse regering, waarbij ervoor wordt gepleit om het veto te relativeren en om internationaalrechtelijke elementen in te brengen. Ik heb net een voorstel gekregen van de heer Ten Broeke om het veto te relativeren en om daarbij elementen in te brengen die te maken hebben met het verdrag inzake chemische wapens of het plegen van misdaden tegen de menselijkheid.

In het geval van een door een veto verlamde Veiligheidsraad is het juist van belang om de vervolging van dit ernstige misdrijf te kunnen garanderen. Het is dus precies het tegenovergestelde van wat velen van u zeggen. Juist als de Veiligheidsraad geblokkeerd is, is er dan nog wel een mogelijkheid om over te gaan tot vervolging, mocht de aanklager dat wensen. Dat geeft een aantal landen die zich tot nu toe hebben verplaatst in een strafhof die zij eenzijdig vinden, juist de mogelijkheid om daar meer steun te vinden. Ik denk daarbij aan een groot aantal Afrikaanse landen, die vooral dit punt van groot belang vinden. De suggestie om de beoordeling exclusief door de Veiligheidsraad te laten plaatsvinden, is echt een gepasseerd station. Voor een dergelijke exclusieve rol voor de Veiligheidsraad was in Kampala echt onvoldoende steun.

Over het daadwerkelijk kunnen uitoefenen van rechtsmacht over het misdrijf agressie is verder afgesproken dat de verdragspartijen hierover na 1 januari 2017 een besluit dienen te nemen en dat de amendementen in minstens 30 staten in werking moeten zijn getreden. Dat uitstel vormde een tegemoetkoming aan landen die aarzelden ten aanzien van snelle inwerkingtreding van het agressieamendement. Dit uitstel geeft echter zowel het strafhof als de verdragspartijen bij het strafhof de gelegenheid om de noodzakelijke voorbereidingen te treffen voor de inwerkingtreding van deze amendementen. U kunt hierbij denken aan het in de nationale wetgeving strafbaar stellen van het misdrijf agressie in het kader van het complementariteitsbeginsel.

Nu nog een aantal punten die misschien pleiten voor ratificatie, in het licht van de gestelde vragen. In de richting van de leden Taverne en Sjoerdsma zeg ik ten eerste dat aan het legaliteitsbeginsel van "geen misdrijf zonder wettelijke bepaling" wordt voldaan. Ik heb nogmaals gewezen op de zeer zorgvuldig afgebakende en nauwkeurige definitie van het misdrijf agressie. Ten tweede wil ik wijzen op het punt van de responsability to protect, door een aantal van u genoemd. Vallen activiteiten in het kader van de responsability to protect buiten de delictsomschrijving? Het antwoord

is ja. Dat volgt uit de definitie van het misdrijf agressie, te weten in artikel 8 bis, lid 1.

Wordt met steun voor het amendement het Nederlandse belang gediend om politieke en militaire leiders te vrijwaren van strafzaken als zij bijvoorbeeld om humanitaire redenen besluiten om geweld te gebruiken? Uiteraard gaat het er niet om, Nederlanders automatisch te vrijwaren. Dat is niet de opzet. Zoiets hopen we natuurlijk niet. Natuurlijk is er ook nog het complementariteitsbeginsel, maar dat is natuurlijk niet de doelstelling. Nederland heeft vertrouwen in het strafhof, in de Nederlandse rechtsmacht en in het beginsel van complementariteit. Ik neem aan dat u dat allemaal ook heeft. Ik denk dat het essentieel is om dat vandaag ook te zeggen.

Er is verder nog iets gezegd over de understandings. In de richting van de heer Taverne wil ik echt zeggen dat in understandings 6 en 7 tot uitdrukking komt dat een daad van agressie zich beperkt tot de meest ernstige en gevaarlijke vormen van onrechtmatig geweldgebruik. Het gaat daarbij om een onmiskenbare schending. In de visie van het kabinet sluit deze hoge drempel gevallen van geweldgebruik uit waarover redelijkerwijs een verschil van opvatting over de rechtmatigheid kan bestaan; die is dan immers niet "onmiskenbaar". De understandings geven een nadere interpretatie van onderdelen van de definitie van het misdrijf agressie en ze geven de rechter meer inzicht in de bedoeling van de onderhandelaars. Zoals ik net zei, volgt ook uit het Weens Verdragenverdrag dat er wel degelijk met understandings rekening moet worden gehouden bij de uitleg van de toepassing van de bepalingen van een verdrag. Ik hoop dat ik hiermee ook bij de heer Taverne een aantal zorgen heb kunnen wegnemen.

Wordt de kans dat grootmachten als de VS, Rusland en China partij zullen worden bij het strafhof door de inwerkingtreding van de amendementen groter of kleiner, zo is mij gevraagd. Ik vind die vraag moeilijk te beantwoorden. Volgens mij maakt het niet veel uit. Voor zover het verschil maakt, is het mijn oprechte opvatting dat het dit eerder dichterbij zal brengen dan verder weg. Ik zal dit uitleggen. Zoals u weet, zijn de Verenigde Staten, Rusland en China op dit moment niet voornemens om een verdragspartij te worden. Er is geen gefundeerde uitspraak mogelijk over de gevolgen voor de kans daarop door de inwerkingtreding van de Kampala-amendementen. Maar ik zeg daar heel duidelijk bij dat juist door de Kampala-amendementen de mogelijkheid voor potentiële verdragspartijen is gecreëerd om een zogenaamde opt-outverklaring af te leggen met betrekking tot het misdrijf agressie, zodat ze als verdragspartij niet onder deze rechtsmacht vallen. Daarom ook is het zo belangrijk hoe we dit precies hebben uitonderhandeld.

Dat is wel een belangrijk punt. De enige wijze waarop het strafhof in dat geval rechtsmacht kan krijgen, is bij een doorverwijzing van een situatie door de VN-Veiligheidsraad. Dat geeft de leden van de VN-Veiligheidsraad dus een nieuwe mogelijkheid om zelfs op te treden. Ik zeg er direct bij dat dit niet bewijsbaar is. Ik meen dat de heer Sjoerdsma en de SP-fractie het belangrijke punt naar voren hebben gebracht dat dit het draagvlak van het strafhof niet ondermijnt, integendeel, vanwege de nauwe consultatie met een aantal leden van de VN-Veiligheidsraad, en niet de eersten de besten, durf ik de stelling wel aan dat het niet heel veel uitmaakt. Als het wel iets uitmaakt, zal het waarschijnlijk de kracht van het lidmaatschap via de opt-out en via de verwijzing van de VN-Veiligheidsraad vergroten.

De heer **Taverne** (VVD):
Uit de woorden van de minister maak ik op dat het draagvlak onverminderd groot is. Sommige landen zijn misschien niet dichterbij gekomen, maar het is ook niet te zeggen dat het lidmaatschap verder weg is geraakt. De minister heeft iets gezegd over de wijze waarop men er in Afrika tegen aankijkt. Gelet op al deze positieve beoordelingen vraag ik mij af waarom nog maar twee Afrikaanse landen hebben geratificeerd. Kan de minister mij dat uitleggen? Waarom hebben nog maar 24 van de 123 lidstaten geratificeerd? Luisterend naar de minister verwacht je toch dat daar een eentje voor had kunnen staan?

Minister **Koenders**:
Die relatie zie ik eerlijk gezegd niet. Die vraag begrijp ik niet.

De heer **Taverne** (VVD):
Ik heb een aantal bezwaren namens mijn fractie naar voren gebracht. De minister zegt dat hij het duidelijk minder somber inziet, dat er heel veel steun is en dat dit het resultaat is van goede onderhandelingen, waar iedereen het mee eens is. Toch hebben maar 24 landen geratificeerd. Die twee dingen kan ik niet met elkaar rijmen. Hoe komt dat?

Minister **Koenders**:
We moeten de feiten wel eerst duidelijk hebben. Er zijn twee fases. De eerste fase is de oprichting van het Statuut van Rome. Iedereen heeft geaccordeerd dat het element "agressie" erin past. Die consensus is er dus. Daarnaast is er consensus van alle partijen dat deze scherpe definitie de beste is, met de checks-and-balances die we wilden. Vervolgens is er een ratificatieproces. Op dit moment hebben 24 verdragspartijen de Kampala-amendementen over het misdrijf agressie geratificeerd. Ik kan u het hele lijstje noemen. Afrika blijft daar niet bij achter. Ik zal zo nog iets over Afrika zeggen. Ik denk namelijk dat de beeldvorming iets te eenzijdig is, met alle kritiek die soms terecht vanuit Afrika wordt geleverd op het strafhof. De landen worden allemaal gekenmerkt door een grote regionale spreiding. Naast Nederland zijn op dit moment tientallen landen actief in het ratificatieproces. We zijn niet het enige land. Tientallen landen zijn hiermee bezig. Gezien deze cijfers ligt het echt in de verwachting dat voor 1 januari 2017 de 30 benodigde ratificaties gehaald worden. Ik herken het beeld dus niet, integendeel, veel landen zijn er op dit moment mee bezig.

De heer **Taverne** (VVD):
Heeft de minister al een idee welke vijf of zes landen we er op 1 januari aan kunnen toevoegen? Kennelijk zijn wij niet het enige land, maar zijn wij slechts een van de vele landen die ontzettend actief zijn en misschien al op de rand staan van ratificatie. Heeft de minister een idee in welke groep wij ons bevinden?

Minister **Koenders**:
Dat hangt een beetje van u af. Als u ons straks een beetje helpt, zijn wij snel in een groep die het ook snel wil. Er zijn

veel andere landen. Eerlijk gezegd volg ik niet in elk land het ratificatieproces. Ik heb het laten nagaan en er is mij gezegd dat het in tientallen landen bezig is. We kunnen u daar best nog nader informatie over verschaffen. Ik heb niet het precieze lijstje. Ik weet wel wat nu geratificeerd is en dat er sprake is van een diverse regionale spreiding.

Misschien mag ik van de gelegenheid gebruikmaken om iets te zeggen over Afrika en de steun voor het strafhof. De heer Sjoerdsma, de heer Servaes, eigenlijk heeft iedereen erover gesproken. Wat is er aan de hand met het strafhof? Laat ik beginnen met te zeggen dat de rechtszaken voor het strafhof op het ogenblik alle situaties in Afrikaanse landen betreffen. Het strafhof doet echter op dit moment vooronderzoek naar diverse niet-Afrikaanse landen, zoals Colombia, Afghanistan en Georgië. Dat is belangrijk. Gisteren heeft ook Oekraïne acceptatie van de rechtsmacht gekregen. Je ziet dus de ontwikkeling dat naar meerdere landen onderzoek wordt gepleegd.

Dat neemt niet weg dat de indruk bestaat dat het strafhof zich alleen richt op Afrika. Dat is dan ook het kritiekpunt van de Afrikanen. Zij vragen zich af: waarom altijd wij? Die perceptie bestaat en die willen Afrikaanse leiders benadrukken. Ik zie dat genuanceerder. Vier Afrikaanse landen hebben zelf de situatie in hun land voorgelegd aan het strafhof. Ik noemde net al Ivoorkust. Ik weet ook van de problematiek in Kenia. Natuurlijk spelen politiek, recht en immuniteit overal een rol. De minister van Veiligheid en Justitie zal straks verder ingaan op immuniteitsproblemen. Ik wijs er wel op dat de rechtsmacht door Afrikaanse landen zelf aan de orde wordt gesteld, ook in een land als Uganda. Ook valt niet te ontkennen dat er ernstige misdrijven hebben plaatsgevonden in een aantal Afrikaanse landen. De slachtoffers daarvan verdienen gerechtigheid. We delen echter de visie dat het voor de beeldvorming en de bestrijding van straffeloosheid wereldwijd goed zou zijn als het strafhof ook situaties in niet-Afrikaanse landen oppakt. Immers, ook in andere landen van de wereld is van alles mis. De realiteit is ook dat het strafhof niet altijd rechtsmacht heeft, zoals in Syrië, Irak, Jemen en Noord-Korea, om een aantal voorbeelden te geven. Dat kun je niet van de ene op de andere dag veranderen.

Ik wijs er wel op dat de Nederlandse regering zeer actief is; de leden Servaes en Sjoerdsma hebben daarover gesproken. Of ik nu één brief heb ondertekend of niet, wij lopen ons het vuur uit de sloffen voor het Internationaal Strafhof. De Kamer hoeft er heus niet bang voor te zijn dat er, als onze naam niet onder een brief staat, wordt gedacht dat er iets met Nederland aan de hand is. Er zou wel iets aan de hand zijn als wij zouden gaan achterlopen en niet zouden meedoen aan belangrijke ratificaties waaraan iedereen meedoet. De situatie in Zuid-Afrika is echt door Nederland aan de orde gesteld in de Europese Unie. De Nederlandse regering is daar zeer actief in. Ik wil de Kamer er echt van proberen te overtuigen dat er op geen enkele manier sprake is van passiviteit. Ik ben ook bereid om dit verder aan de orde te stellen.

Wij waren op de hoogte van het door Liechtenstein genomen initiatief voor publicatie van de steunbrief. Juist om de reden die ik net noemde — laten we ervoor zorgen dat die steun uit verschillende regio's komt en niet alleen uit de westerse landen — vond ik dat van belang. Ik heb er geen enkel probleem mee dat er van de zestien ondertekenende ministers dertien afkomstig zijn uit Europa. Dat is hartstikke goed. Wij hadden daar ook best bij gekund, maar de Kamer moet echt niet denken dat dit een heel groot probleem is. Nederland steunt het werk van het strafhof — ik neem de oproep van de heer Sjoerdsma zeer serieus — door dit onderwerp op te brengen in bilaterale contacten, door de resolutie over het strafhof in de AVVN te faciliteren en door seminars te organiseren ten behoeve van de versterking van het draagvlak voor en de samenwerking met het strafhof. Dat is zojuist nog gebeurd met Oekraïne, voor de ratificatie van het Statuut van Rome. De ondersteuning van maatschappelijke organisaties is een ander voorbeeld.

Ik ben het er wel mee eens dat het een dure plicht is. Het leidt tot aanzienlijke kosten en processen nemen geruime tijd in beslag. Dat is de prijs van de strijd tegen straffeloosheid bij ernstige internationale misdrijven. Er moet hervormd worden. Een aantal leden heeft dat gezegd en ik ben dat met hen eens. Het gaat om hervorming en stroomlijning van de griffie en uitbreiding van de onderzoekscapaciteit van de aanklager, met als doelstelling een verbetering van de kwaliteit en een verhoging van de snelheid van processen. Ik heb in Ivoorkust gezien hoe ongelooflijk ingewikkeld het is. De heer Oskam heeft daar ervaring in; hij weet zelf hoe ingewikkeld het is. Dat neemt niet weg dat het duur is. Ik wil het strafhof echter nog niet afschrijven. Natuurlijk is er nu een draagvlakprobleem in Afrika. Ik ben net ingegaan op de risico's en kansen daarvan. Ik vind het in ieder geval niet juist om te zeggen dat juist het toevoegen van het punt van de agressie het draagvlak zou ondergraven. Ik zou bijna het tegengestelde willen beweren. Voor de grootmachten is de kans dat zij wel mee gaan doen groter dan de kans dat zij niet mee gaan doen, hoewel zij dat nu niet van plan zijn. Het bewijs ligt in het ongewisse. Landen in Afrika vinden het juist van belang dat een element als agressie nu ook eens wordt ingebracht. We moeten, los van de rol van de Veiligheidsraad, niet vergeten dat ze niet eens zijn vertegenwoordigd in de Veiligheidsraad. Zij vinden het dus wel degelijk van belang dat er, als er een niet-handelende Veiligheidsraad is, mogelijkheden zijn om daden van agressie volgens een zeer nauwkeurige definitie — ik heb echt vertrouwen in het strafhof — aan de orde te stellen.

Ik wijs op een aantal punten die zijn gevraagd, die ik wel juist vind. De heren Sjoerdsma en Oskam hebben een vraag over Noorwegen gesteld. Ik denk dat zij een punt hebben. Ik zou die positie vandaag ook best willen overnemen. Tijdens de Kampalaconferentie heeft Noorwegen een verklaring afgelegd die onder andere inhield dat Noorwegen van mening is dat het strafhof bij het uitoefenen van zijn rechtsmacht prioriteit dient te geven aan genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. Dat was gerelateerd aan de beperkte capaciteit. Ik heb zelf een iets andere opvatting over het feit dat er geen capaciteit zou zijn vanaf 2017 om ook daden van agressie te berechten, maar ik wil graag met de heren Sjoerdsma en Oskam meegaan en aangeven dat ook wij, als dit een probleem zou zijn, de Noorse positie inzake de prioriteitsstelling zullen overnemen. Datgene wat we prioritair aan de orde willen hebben, zou moeten liggen op het gebied van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. Ik zeg dit in het licht van de zorgen van Kamer, uiteraard zonder af te doen aan de onafhankelijkheid van het strafhof en de aanklager. Dan zou ik gaan zeggen: u mag dat niet doen, want dat vindt de Nederlandse regering niet goed. Ik ben echter bereid om een dergelijke verklaring af te leggen.

Ik ben ook bereid om te kijken naar het geld voor de bescherming van getuigen en slachtoffers. Nederland is overigens zeer actief op dat gebied. Ik kijk even of ik daar nog precieze informatie over heb. Zo niet, dan kom ik er later in mijn betoog nog even op terug. Het is in ieder geval van belang dat er meer mogelijkheden voor de bescherming van getuigen moeten komen. Ik wil me daar ook hard voor maken. Dat doet Nederland al, maar dat heeft natuurlijk echt een rol gespeeld in Kenia. Ik wil hier best zeggen dat de Keniaanse regering daar op een zeer kwestieuze manier mee omgegaan is.

Ik zeg u daar ook direct bij dat Nederland al bezig is om met een aantal landen daarover te spreken. Als je draagvlak voor een internationaal strafhof wilt, heb je natuurlijk twee mogelijkheden. Er zijn landen die zeggen: we doen lekker niet mee, want wij vinden het nu niet zo handig, omdat het veel in Afrika gebeurt. Er is een andere legitieme reden. Dat zijn landen die zeggen: waarom worden wij alleen aan de orde gesteld? Dat vind ik een reëel debat. Daarom hebben wij ook al gesproken met Ghana, Rwanda en Kenia om te bekijken hoe wij ervoor kunnen zorgen dat het draagvlak wordt behouden voor wat wordt gezien als een eenzijdige benadering van het strafhof, terwijl dat toch echt ook wel gerelativeerd kan worden. De Nederlandse regering zal zich daar dus ook actief voor blijven inzetten. De Kamer moet als geheel voelen dat deze amendementen van belang zijn. Daar is zo lang onderhandeld, daar is zo veel onderhandelingsenergie in gestoken, daar is met de hele wereld over gesproken, daarover is vervolgens consensus over gekomen, en checks-and-balances. Het is belangrijk dat wij daar de steun voor krijgen die ook in het verleden aan ons gegeven is toen wij die onderhandelingen begonnen. Ik wil die toezegging dus graag doen, omdat ik dat van belang vind.

Ik heb nog een aantal vragen te beantwoorden die specifiek gaan over de juridische elementen.

De heer **Sjoerdsma** (D66):
De minister zegt inderdaad een aantal belangrijke dingen toe. Zeker de verklaring van Noorwegen is voor mijn fractie van belang, omdat daarmee ook duidelijk wordt gemarkeerd wat prioriteit moet hebben. Ik ben het helemaal met de minister eens dat we de rechters niet kunnen voorschrijven wat ze moeten doen, maar ook die understandings geven natuurlijk een beetje een beeld van wat de opstellers van het amendement voor ogen hebben. Ook zo'n verklaring geeft daar een nadere invulling aan. De minister zei daarnaast dat een betere bescherming van getuigen en overigens in sommige gevallen ook van slachtoffers nodig is. Dat is heel belangrijk. Ik wil hem eigenlijk vragen om te bekijken of het mogelijk is om de Nederlandse bijdrage, maar misschien ook wel de bijdragen van andere verdragspartijen, aan het victims and witnesses fund wat op te hogen. Bij zaken als die van Kenyatta bleek dat inderdaad een achilleshiel te zijn, een heel belangrijke achilleshiel. Ik zou dat in de toekomst graag voorkomen.

Minister **Koenders**:
Ik weet dat wij er een belangrijke bijdrage aan leveren. Ik wil best bekijken of dat verhoogd kan worden. Ik kan het niet even zo à la minute toezeggen, omdat ik ook een beperkte begroting heb, maar ik begrijp de wens die de heer Sjoerdsma naar voren brengt. Ik weet ook dat wij op dat vlak actief zijn. Laat mij zo nog even bekijken wat precies de bedragen zijn en hoe proportioneel of bovenproportioneel die zijn wat betreft de Nederlandse regering. Het is absoluut essentieel. In alle discussies over internationale hoven — wij kennen ook andere voorbeelden — is witness protection essentieel. Anders worden mensen geïntimideerd; dat hebben wij natuurlijk gezien. Het is ook kosteneffectief om dat te doen, zou je kunnen zeggen. Anders heb je enorm veel geïnvesteerd, maar krijg je een zaak in feite niet rond. Ik denk dat dit inderdaad een belangrijk punt is.

Over het beslag op de middelen heb ik zojuist al gezegd dat het niet in de verwachting ligt dat het strafhof heel snel rechtsmacht zal kunnen uitoefenen. Ook na 2017 zullen er niet direct heel veel verdragspartijen zijn. Ook zijn er dan nog niet direct concrete situaties. Wij hebben de Noorse verklaring, die ook ik van belang vind.

Behoort de beoordeling van politieke besluitvorming op het terrein van het gebruik van geweld niet bij uitstek in politieke fora thuis? Dat was een vraag van de heer Taverne. Nee, dat denk ik niet; niet bij uitstek. De VN-Veiligheidsraad kan sowieso een situatie waarin agressie is gepleegd, doorverwijzen naar het strafhof. Volgens mij zit daar de relatie tussen politiek en recht. Ook bij overige misdrijven, die nu al door de aanklager aan het strafhof kunnen worden voorgelegd, zoals genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven, zal er sprake zijn van geweldsgebruik dat mogelijk politiek zeer gevoelig ligt. Politiek speelt zeker niet alleen een rol bij het misdrijf agressie. Het geldt ook voor de bestaande misdrijven. Daar is dit amendement niet specifiek voor. In die zin kan er geen reden zijn om tegen die amendementen te zijn.

Is de grote rol die bij de vervolging en berechting van agressiemisdrijven aan de VN-Veiligheidsraad wordt toegekend en die van de berechting en vervolging een semipoitieke aangelegenheid maken, niet een bevestiging van die veronderstelling? De grote rol van de VN-Veiligheidsraad wordt ingegeven door de aard van het misdrijf, te weten onrechtmatig interstatelijk geweldsgebruik, en door de bevoegdheden van de VN-Veiligheidsraad op basis van het VN-Handvest. De VN-Veiligheidsraad kan zelf beoordelen dat een daad van agressie is gepleegd, maar dat is slechts een deel van de delictomschrijving. De juridische beoordeling of er sprake is van het misdrijf agressie ligt bij het strafhof, dat een ander oordeel kan hebben over de vraag of een daad van agressie is gepleegd.

In het geval van een door een veto verlamde VN-Veiligheidsraad is het van belang om vervolging van het ernstige misdrijf te kunnen garanderen. Daar had de heer Oskam het over. De suggestie om de beoordeling exclusief door de VN-Veiligheidsraad te laten plaatsvinden, is echt een gepasseerd station. Voor een dergelijke exclusieve rol voor de Veiligheidsraad was eigenlijk bij niemand steun. Ook bij uw eigen fractie niet, zeg ik in alle eerlijkheid tegen de heer Oskam. Ik heb hier een verslag van een overleg van vorig jaar, waarin juist uw fractie heeft gezegd: zorg ervoor dat die Kampala-amendementen worden aangenomen. In die situatie is sinds vorig jaar niets veranderd. Dat is ook de wijze waarop de regering internationaal op basis van de positie van de CDA-fractie heeft geopereerd. Daarmee is overigens niet gezegd dat het denken stilstaat. Laat daar geen misverstand over bestaan, maar de Nederlandse

regering moet natuurlijk wel met een zekere coherentie internationaal kunnen opereren.

Ik kom nog terug op een aantal casussen. Ik zou het heel gevaarlijk vinden om in al die casuïstiek te vervallen. U hebt het geval van Kosovo genoemd. Daarin is door de Nederlandse regering wel degelijk een legitimatie gehanteerd van een aantal resoluties van de Verenigde Naties. Syrië is geen lid van het strafhof. Er zijn allemaal ingewikkelde zaken, waarvan ik het moeilijk en risicovol vind om in casuïstiek te vervallen, te meer daar een algemeen aanvaarde nauw omschrijven drempel van agressie is gedefinieerd, waar allerlei checks-and-balances aan zitten. Dat is ook eigenlijk niet in discussie gekomen. Ik zie ook internationaal in de discussie niet dat dat nu net het punt is waarom mensen kritisch staan tegenover de Kampala-arguementen.

Ik heb iets gezegd over de relatie tussen politiek en rechterlijke macht. Staan er objectieve rechterlijke maatstaven ten dienste die bij de beoordeling van agressiemisdrijven kunnen worden ingezet? Ja. Ik verwijs nogmaals naar de definitie van agressie in artikel 8 bis: elementen van het misdrijf agressie, de understandings en alle toepasselijke bepalingen van het Rome-statuut.

Ik heb al iets gezegd over timing en draagvlak, maar ga nog even in op de getuigenbescherming. Ik zie hier geen precieze getallen staan, maar ik zeg u dat de getuigenbeschermingsprogramma's en bilaterale overeenkomsten van verdragspartijen met het strafhof over hervestiging van bedreigde getuigen hierbij onmisbaar zijn. In de laatste jaren heeft Nederland samen met het strafhof seminars georganiseerd, gericht op de bevordering van de samenwerking met het strafhof, specifiek op thema's als onder meer getuigenbescherming en hervestiging van getuigen. Het laatste is ook nog een probleem. Ze komen getuigen, maar waar gaan ze vervolgens heen? We hebben een aantal landen in Centraal-Afrika waarvan de Kamer weet dat dat niet eenvoudig is. Wij zullen dat dus ook, even los van het geld, politiek aan de orde stellen waar dat hoort, namelijk bij de volgende Assembly of State Parties. Maar dat staat los van de ratificatie van Kampala.

Ik denk dat ik op een aantal zorgen van de Kamer ben ingegaan. Ik zei al dat er een procedure is die duidelijk de checks-and-balances laat zien waar het gaat om de rol van de Veiligheidsraad, de opt-out, de definiëring, de grote consensus en het belang van het Internationaal Strafhof tegen wat alom in de wereld wordt gezien als de meest krachtige misdaad die er eigenlijk is, namelijk de misdaad agressie. Er is niet over één nacht ijs gegaan en ik wil de Kamer dan ook echt vragen om mij hierin te blijven steunen. Ik zeg dat ook in het licht van een aantal vragen die mij helemaal op het eind nog zijn gesteld. Gezien de onderhandelingspositie van Nederland en de grote steun die ik en die al mijn voorgangers van al uw fracties hebben mogen ontvangen, hoop ik op deze manier verder te mogen onderhandelen.

De positie van Nederland is in dat licht wel degelijk aan de orde, mocht er op basis van veronderstellingen die volgens mij niet juist zijn, ineens een kink in de kabel komen. Daar heeft de Kamer alle recht toe, laat daar geen enkel misverstand over bestaan, maar ik hoop toch dat ik u vanavond argumenten heb kunnen aanreiken om ook de steun van deze Kamer te verkrijgen voor de ratificatie van deze amendementen. Dank u wel.

☐

Minister **Van der Steur**:
Voorzitter. Het is een genoegen om op dit tijdstip met de leden van uw Kamer van gedachten te kunnen wisselen over een boeiend onderwerp dat de gemoederen goed blijkt te kunnen bezighouden, omdat het ook een belangrijk onderwerp is.

Er is een aantal vragen gesteld door met name de leden Van Nispen en Oskam over specifieke punten die zien op de uitvoering van de wet in Nederland, wat dan weer mijn verantwoordelijkheid is. De eerste vraag werd gesteld door de heer Van Nispen. Waarom wachten wij met de inwerkingtreding van de Nederlandse strafbaarstelling van agressie totdat de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof daarvoor tot stand komt? Het antwoord daarop is als volgt. De misdrijven in de Wet internationale misdrijven zijn sterk geworteld in het internationale recht. Dat wil zeggen dat ze altijd gekoppeld zijn aan verdragen, internationaal gewoonterecht of de internationale jurisprudentie. Die verbondenheid maakt het naar mijn oordeel — en dat hebben we ook zo in de memorie van toelichting geschreven — onwenselijk dat de Nederlandse rechter wel bevoegd zou zijn, terwijl er geen grondslag voor die bevoegdheid is te vinden in het internationaal recht. Dat zou een breuk zijn met de traditie.

Ook het zogenaamde complementariteitsbeginsel gaat uit van de bevoegdheid van het internationaal en het nationaal niveau. Bij het trekken van grenzen van strafrechtelijke aansprakelijkheid zal de Nederlandse rechter zich moeten oriënteren op het internationaal recht. Hij heeft het internationaal recht ook nodig om invulling te kunnen geven aan die Nederlandse strafbepaling. Gezaghebbende uitleg van het misdrijf agressie zal met name van internationaal niveau zijn, zoals bijvoorbeeld van de VN-Veiligheidsraad en uiteindelijk ook van het Internationaal Strafhof.

De politieke dimensie en de verbondenheid met de internationale vrede en veiligheid maken dat de Nederlandse rechter overigens niet vaak in de positie zal verkeren dat een berechting van het misdrijf agressie mogelijk en ook opportuun is. Dit alles maakt het onwenselijk dat de Nederlandse rechter rechtsmacht zou hebben over het begrip agressie en daarmee vooruit zou lopen op de bevoegdheid van het Internationaal Strafhof.

De heer Oskam heeft mij een aantal praktische vragen gesteld over hoe het nu uiteindelijk uitwerkt in de praktijk. Een van zijn vragen was of oud-bewindslieden immuniteit hebben voor de Nederlandse rechtsmacht. De relatie tussen strafbaarstelling van internationale misdrijven en immuniteiten is in het internationaal recht altijd in beweging. De Wet internationale misdrijven zoals wij die in Nederland hebben, erkent de immuniteit van staatshoofden en regeringsleiders, en van, zo zeg ik even in de richting van mijn collega hier, de ministers van Buitenlandse Zaken. Voor oud-bewindslieden en volgens mij ook voor ministers van Veiligheid en Justitie geldt deze immuniteit in beginsel niet meer. Die kunnen dus in principe ook worden vervolgd voor het misdrijf agressie of voor een van de andere misdrijven die dan in de Nederlandse wet zijn opgenomen.

De heer Oskam vroeg of dan ook leden van het Nederlandse kabinet voor het misdrijf agressie kunnen worden vervolgd. Ja, in theorie zou dat kunnen. Als Nederland zich schuldig zou maken aan een daad van agressie die op geen enkele wijze steun vindt in internationale afspraken, in internationale resoluties of in NAVO-verband of Europees verband kunnen ook de leden van het kabinet die besloten hebben tot zo'n eigenmachtige daad van agressie namens de Nederlandse Staat, worden vervolgd voor het misdrijf agressie. Dat kan echter alleen — dat hoef ik de heer Oskam als oud-officier van justitie en oud-rechter niet uit te leggen — als aan alle delictsbestanddelen is voldaan. Gegeven de manier waarop Nederland opereert in internationaal verband, acht ik de kans daarop zeer gering. Dat ligt echter meer op het terrein van mijn buurman.

De heer Oskam heeft ook gevraagd of het klopt dat de Nederlandse rechtsmacht over agressie breder is dan die van het strafhof. De rechtsmacht over internationale misdrijven in de Wet internationale misdrijven is inderdaad universeel, in zoverre dat het niet uitmaakt in welk land een internationaal misdrijf is gepleegd. De Wet internationale misdrijven kent echter wel een belangrijke beperking: er is alleen rechtsmacht in Nederland als de verdachte zich ook in Nederland bevindt. Een dergelijke beperking kent het strafhof uiteraard niet. Dat is de essentie van het strafhof, dat iedereen overal ter wereld bij het strafhof kan worden vervolgd. In dat licht bezien is het volgens mij niet zo dat de rechtsmacht van de Nederlandse rechter breder is. Die ziet immers alleen maar op degenen die zich in Nederland bevinden.

Ik heb goed geluisterd naar de uitwisseling van gedachten tussen diverse woordvoerders, met name op het punt van agressie. Alles overdenkende vroeg ik mij, mede naar aanleiding van de vraag van de heer Van Nispen en de opmerking van de heer Oskam in die richting, af of er niet een alternatief denkbaar is voor de situatie waar wij nu op af lijken te stevenen. Er ligt een amendement van de zijde van de VVD-fractie waarin zij de goedkeuring en daarmee automatisch ook de uitvoering aan de strafbaarstelling van agressie zou willen onthouden. Collega Koenders heeft al aangegeven dat dit in zekere zin een breuk in de lijn van de handelingen tot op heden zou zijn en dat het ook internationaal enige implicaties zou kunnen hebben, met name gezien het feit dat wij het gastland zijn van het Internationaal Strafhof. Dat doet overigens niet af, zo zeg ik in alle helderheid, aan de volledige vrijheid van de Kamer om standpunten te hebben op dit punt, en daar goede argumenten voor aan te dragen.

Ik zie dat er een alternatief denkbaar is. Dat alternatief zou zijn dat wij het als volgt doen. Als de heer Taverne, het lid van uw Kamer, bereid zou zijn om het amendement ten aanzien van die goedkeuringswet in te trekken voorafgaand aan de stemmingen, zou hij daarmee de positie prijsgeven dat agressie geen te vervolgen feit zou worden. Daar zou echter het volgende voor in ruil kunnen komen. Het kabinet heeft in de memorie van toelichting al aangegeven dat de bepalingen ten aanzien van agressie alleen maar in werking zullen treden als ook het Internationaal Strafhof daartoe rechtsmacht krijgt. Wij zouden het voornemen voor het nemen van het Koninklijk Besluit waarmee dat zou moeten gebeuren aan uw Kamer kenbaar kunnen maken. Dat zou dan betekenen dat de Kamer de gelegenheid krijgt om alsnog over dat aspect, dus de invoering van die strafbaarstelling van agressie, met het kabinet van gedachten te wisselen. Dan zou de Kamer bij een eenvoudige motie kenbaar kunnen maken of zij dat zou wensen.

Ik realiseer mij dat hiermee een staatsrechtelijk novum wordt gecreëerd of in elk geval iets wat volgens mij nog niet vaak is voorgekomen. Het is hoogst ongebruikelijk. Omdat het zo ongebruikelijk is, en omdat het pas vanavond in mij is opgekomen naar aanleiding van de opmerking van de heer Van Nispen — hij vroeg zich af waarom dit eigenlijk niet alvast in Nederland wordt ingevoerd — vergt deze gedachte volgens mij wel een zorgvuldige afweging. Dat geldt niet alleen voor een afweging bij de Kamer. Ik overval de Kamer hiermee; ik realiseer me dat en ik vind dat ook vervelend. Het geldt echter ook voor het kabinet. Volgens mij zouden wij dit punt namelijk ook even in het kabinet moeten bespreken. Ik formuleer nu buitengewoon voorzichtig, voorzitter, want u en de leden van uw Kamer gaan over de orde. Toch zeg ik dat het misschien dienstig is om eventjes naar deze gedachtegang te kijken. Dat zeg ik met name tegen de heer Taverne, de indiener van het amendement. Misschien is het dienstig om de behandeling van beide wetsvoorstellen dan maar even op te schorten om hierin een afweging te kunnen maken. Op die manier kunnen we de volledige reikwijdte en alle effecten van mijn gedachtegang bekijken, waarna we het debat zouden kunnen heropenen. Dan kunnen we vernemen of dit een gedachtegang is waarover iedereen zegt: nou, dat is een idee. Maar misschien vernemen we dan juist dat er dingen zijn die ik nu niet overzie, waardoor de leden van de Kamer zeggen, of misschien het kabinet zelf wel zegt: dit is misschien toch niet heel praktisch en te veel een novum voor ons staatsrecht. Dat laatste zou ook kunnen.

De **voorzitter**:
Dank. De bal ligt bij de Kamer. De minister van Veiligheid en Justitie verzoekt dus om de beraadslaging op dit moment te schorsen, zodat wij ons over zijn voorstel nader kunnen beraden. Daarbij speelt overigens ook de vraag wat we dan gaan doen met de tweede termijn.

De heer **Taverne** (VVD):
Om te beginnen waardeer ik de intellectuele en juridische lenigheid van geest van de minister van Veiligheid en Justitie. In het voorstel dat de minister nu doet, zou de Kamer dus pas een besluit nemen over het in Nederland van toepassing zijn van de geldigheid van het delict van agressie als het Internationaal Strafhof voldoende landen dit heeft laten ratificeren voor inwerkingtreding bij in ieder geval de ratificerende landen. De teller staat daarbij nu op 24. Bij 30 landen krijgt het kracht van wet, om het maar even zo samen te vatten. Pas als het zover is, zou de Kamer dus alsnog via een motie kunnen besluiten dat het haar, alles overwegende, toch geen goed plan lijkt. Zou dat dan betekenen dat Nederland al wel onderdeel uitmaakt van de zes landen die moeten gaan ratificeren om het Internationaal Strafhof dit te kunnen laten effectueren?

Minister **Van der Steur**:
Dat is nou typisch een punt waarover ik misschien niet voldoende heb nagedacht. Ik denk dat dat inderdaad wel zo is, afhankelijk van de vraag of de Kamer daarover wel of niet stemt. In mijn gedachtegang zou de Kamer dan kunnen overwegen om het wetsvoorstel over de goedkeuring en uitvoering gewoon in stemming te brengen, met

de zekerheid dat uiteindelijk over de invoering in Nederland nog nader van gedachten kan worden gewisseld.

De heer **Taverne** (VVD):
Ik zou, aanvullend op het voorstel van de minister, dan willen voorstellen dat het kabinet een brief stuurt naar de Kamer. Daarin moet dan staan hoe dit er in de praktijk zou moeten uitzien. De tweede termijn van de Kamer en van het kabinet zouden we dan even moeten uitstellen totdat we die brief van het kabinet hebben ontvangen. Daarna kunnen we hiermee dus verdergaan. Dat geeft mij in ieder geval de gelegenheid om er nog eens even over te peinzen en mijn fractie hierover te raadplegen. Die gelegenheid waarderen mijn collega's misschien ook. Ik wil dan wel afspreken dat we die brief bijvoorbeeld in de loop van volgende week of de week daarop ontvangen. We moeten daarvoor in ieder geval wel een termijn afspreken, want anders loopt het wat weg. Als we kunnen afspreken dat de Kamer hierover volgende week een brief ontvangt, dan kunnen we naar aanleiding daarvan de tweede termijn houden. Op die manier houden we de gang er ook een beetje in. Dat is uiteindelijk ook in het belang van de reputatie van Nederland, heb ik begrepen.

De **voorzitter**:
Ik zie dat veel leden daarop willen reageren, maar ik wil eerst de minister laten reageren.

Minister **Van der Steur**:
Ik heb hierover even met minister Koenders overlegd. Wij hebben er geen enkel bezwaar tegen en kunnen ervoor zorgen dat de Kamer in de loop van volgende week de door de heer Taverne bedoelde brief ontvangt. Ik denk dat het juist en ook goed is om het zo te doen, ook omdat de gedachtevorming over deze mogelijkheid hier pas sinds drie kwartier heeft postgevat. Wij kunnen de volledige reikwijdte ook niet overzien. Het is goed om dat op papier te zetten.

Ik heb nog een aanvullende gedachtevorming op het voorstel — eigenlijk is het meer een ordevoorstel — van de heer Taverne. Ik zou dan graag willen, en ik kijk even naar u, voorzitter, dat wij even schorsen in de eerste termijn van de Kamer, zodat ik de gelegenheid heb om het voorstel dat in de brief is vervat, nog even plenair toe te lichten en dan over te gaan op de tweede termijn Kamer en tweede termijn kabinet. Dat lijkt mij wel handig, want dan kunnen we meteen de ins en outs waar we dan tegenaan gelopen zijn, in eerste termijn toelichten.

De **voorzitter**:
Dat is geen bezwaar. Ik kijk even naar de collega's.

De heer **Van Nispen** (SP):
Ook van de SP geen bezwaar tegen dit voorstel voor enig uitstel. Ik vind het belangrijk dat dit zorgvuldig gebeurt. Ik ben benieuwd naar de brief. Als de brief er volgende week kan zijn, is dat prima. Ik wil echter geen strakke deadline van een week hanteren. Als het kan is het goed, als het twee weken is, is dat ook geen bezwaar. We zijn er nu toch al zo veel maanden mee bezig. Het moet nu zorgvuldig.

De heer **Servaes** (PvdA):
Ik kan ook de waardering uitspreken voor de juridische lenigheid van deze minister, maar ook voor de wijze waarop de VVD-fractie hierop reageert. Het is een amendement, waardering dus voor het feit dat zij die flexibiliteit opbrengt. Inderdaad, kwaliteit is belangrijker dan snelheid. Ik zou in de brief wel graag expliciet benoemd willen hebben of enige vertraging in de ratificatie aan Nederlandse kant niet ten koste gaat van inspraak in de wijze waarop het strafhof verdergaat, straks als dat aantal van 30 landen is bereikt. Ik geloof dat er een nieuw overleg tussen de verdragspartners zal plaatsvinden als het in werking treedt. Ik wil wel de zekerheid dat Nederland altijd aan tafel kan zitten. Daar komt het kort op neer. Als dat aspect beschreven kan worden in de brief, dan gaat mijn fractie akkoord met dit voorstel.

De **voorzitter**:
Mijnheer Oskam, kunt u ook meteen uw vraag aan de minister van Buitenlandse Zaken stellen? U vertrouwde mij namelijk toe dat u die nog had.

De heer **Oskam** (CDA):
Ik kan me vinden in het laatste voorstel van de minister van Veiligheid en Justitie met de aanvulling van de heer Servaes. Ik zeg dit ook namens de heer Sjoerdsma, die helaas vanwege huiselijke omstandigheden moest vertrekken. Hij heeft mij gevraagd om in te stemmen met dit voorstel.

Dan mijn vraag aan de minister van Buitenlandse Zaken. Ik ben rijkelijk laat, maar ik zat nog eens even na te denken over de teleurstelling die hij uitte over de handelwijze van het CDA. Wij zijn mild geweest in onze schriftelijke kritieken. Daarna zijn wij met elkaar aan de slag gegaan en nagegaan welke situaties je tegen kunt komen waarin het mis kan gaan. Ik vind het jammer dat de minister zegt: ik kan of wil daar niet op ingaan; ik vind het toch lastig. Misschien kan hij in algemene zin zeggen waar de valkuilen zitten voor het strafhof en voor Nederland als wij dit gaan ratificeren. De winstpunten heeft de heer Servaes genoemd: het is internationaal goed en het schept verplichtingen als je in Kampala ja zegt. Daar waar er risico's zijn voor het strafhof — ik heb voorbeelden gegeven — en voor Nederland is het misschien goed als de minister van Buitenlandse Zaken er nog even aandacht aan besteedt.

Minister **Koenders**:
Misschien kan ik heel kort zijn. Alle respect voor de CDA-fractie, uiteraard staat het denken niet stil. Ik wees er alleen op dat echt tot nog voor heel kort in de schriftelijke rondes die we gehad hebben tussen regering en parlement er overgrote, diepe steun was op dit punt. Er is echter alle recht om dat te veranderen. U hebt een aantal valkuilen genoemd. Die zijn belangrijk voor uw fractie. Ik wil voorstellen om die in de brief nader aan de orde te stellen. Ik denk dat dit de beste methode is, ook voor de overwegingen in uw fractie. Dan hebt u het heel precies.

De heer **Oskam** (CDA):
Een heel goed voorstel. Het gaat om de zorgvuldigheid. Laten we daar even goed naar kijken.

Minister **Koenders**:
Dank u wel.

De **voorzitter**:
Ik constateer dat er unaniem wordt gekozen voor het ordevoorstel van kabinet. Dat betekent dat dit debat op een later moment wordt hervat en wel met het vervolg van de eerste termijn van het kabinet. We schorten het debat nu dus op. Dank u wel.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.